



JULIANA MOREIRA MAGALHÃES

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE LAVRAS: UMA
ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DO HEXÁGONO
SISTÊMICO**

**LAVRAS – MG
2020**

JULIANA MOREIRA MAGALHÃES

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO
MUNICÍPIO DE LAVRAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DO
HEXÁGONO SISTÊMICO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Gustavo Costa de Souza
Orientador

Profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio
Coorientadora

**LAVRAS – MG
2020**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Magalhães, Juliana Moreira.

Avaliação da implementação do programa bolsa família no município de Lavras: uma análise a partir do modelo do Hexágono Sistêmico / Juliana Moreira Magalhães. - 2020.

79 p. : il.

Orientador(a): Gustavo Costa de Souza.

Coorientador(a): Júlia Moretto Amâncio.

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Lavras, 2020.

Bibliografia.

1. Programa Bolsa Família. 2. Implementação de Políticas Públicas. 3. Hexágono Sistêmico. I. de Souza, Gustavo Costa. II. Amâncio, Júlia Moretto. III. Título.

JULIANA MOREIRA MAGALHÃES

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO
MUNICÍPIO DE LAVRAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DO
HEXÁGONO SISTÊMICO**

**EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF THE BOLSA FAMÍLIA
PROGRAM IN THE MUNICIPALITY OF LAVRAS: AN ANALYSIS FROM THE
SYSTEMIC HEXAGON MODEL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em, 15 de setembro de 2020.

Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi IBGE

Profa. Dra. Patrícia Aparecida Ferreira UFLA

Prof. Dr. Gustavo Costa de Souza
Orientador

Profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio
Coorientadora

**LAVRAS – MG
2020**

AGRADECIMENTOS

A gratidão deve ser um exercício constante em nossas vidas, pois quanto mais agradecemos ao universo o que possuímos, mais o universo nos brinda com abundância espiritual e prosperidade. Eu agradeço à Deus.

Agradeço à minha filha Clara, que ilumina a minha vida todos os dias, e que me faz buscar ser uma pessoa melhor sempre, em todos os aspectos.

Agradeço à minha família, em especial aos meus pais, Fátima e Luís Mauro, pelo apoio incondicional, por serem exemplos de profissionais dedicados e honestos. Agradeço às minhas irmãs, Aline e Camila e meus tios, Júlio, Lúcia e Miriam, e Janete, por sempre me apoiarem.

Agradeço à Universidade Federal de Lavras, local em que eu trabalho, desde 2008, como Servidora Pública, profissão essa que exerço com muito orgulho. Agradeço aos meus chefes, Giovanni Rabelo e Carlos Volpato, por terem me apoiado ao permitir meu afastamento parcial para cursar o mestrado profissional. Agradeço aos meus colegas na Comissão Permanente de Pessoal Docente, Jéssica e José, por serem sempre tão compreensivos e me apoiarem durante o meu afastamento.

Agradeço ao Programa de Mestrado Profissional de Administração Pública, pela oportunidade de cursar o mestrado, o que não foi fácil, depois de 13 anos de formada na graduação. Agradeço aos meus colegas de turma, que me ensinaram muito também, em especial à Lidiane.

Agradeço ao meu orientador, Gustavo Costa, por ter tido paciência nas minhas inseguranças e incertezas, que foram muitas, e não ter desistido de mim, e a minha coorientadora, Júlia Moretto, pelo direcionamento constante. Agradeço às muitas contribuições da minha banca de qualificação, dos meus orientadores, do professor Paulo Jannuzzi, sempre muito generoso e da professora Patrícia, sempre tão solícita.

Agradeço aos profissionais dos CRAS e da prefeitura de Lavras, que se disponibilizaram a compartilhar as suas experiências profissionais, bem como suas impressões e sugestões para a melhoria do Programa Bolsa Família.

Agradeço a todas as minhas amigas, por estarem sempre por perto, em especial Aline e Deila, pelo companheirismo de mais de 10 anos. Agradeço aos meus cachorros, Ronaldo, Mell e Linda (*in memoriam*). Enfim, agradeço a todos que fizeram parte da minha vida e sempre me apoiaram com palavras motivacionais.

RESUMO

O Programa Bolsa Família (PBF) se tornou uma referência mundial em programas de transferência de renda, e é uma das principais referências nacionais de programas sociais para a redução da desigualdade socio econômica. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo geral fazer uma análise da implementação do Programa Bolsa Família no Município de Lavras. Para analisar essa implementação, esse estudo fez uma escolha metodológica pelo Hexágono Sistêmico, de Jannuzzi. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, análise documental, além da observação não participante nos Centros de Referências em Assistência Social e entrevistas com os gestores públicos. Nos resultados foram identificados os gargalos do PBF em Lavras, e foram destacadas também diversas sugestões de melhorias, que podem ser aproveitadas em outros municípios. Foi elaborado ainda o Mapa de Processos e Resultados, como um programa de pesquisa de avaliação do PBF no Município de Lavras.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Implementação de Políticas Públicas. Hexágono Sistêmico

ABSTRACT

The Bolsa Família Program (PBF) has become a world reference in income transfer programs, and is one of the main national references for social programs to reduce socioeconomic inequality. In this sense, the present work has the general objective of analyzing the implementation of the Bolsa Família Program in the municipality of Lavras. To analyze this implementation, this study made a methodological choice for the Systemic Hexagon, by Jannuzzi. A bibliographic research was carried out on the subject, document analysis, in addition to the non-participant observation in the Reference Centers in Social Assistance and interviews with public managers. The results identified the bottlenecks of the PBF in Lavras, and several suggestions for improvements were also highlighted, which can be used in other municipalities. The Map of Processes and Results was also prepared, as a research program for evaluating the PBF in the municipality of Lavras.

Keywords: Bolsa Família Program. Implementation of Public Policies. Systemic Hexagon Model

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - MaPR.....	26
Figura 2 - Índice de Desenvolvimento Humano Lavras.....	41
Figura 3 - Hexágono Sistêmico.....	43
Figura 4 - Número de Trabalhadores nos CRAS e CREAS.....	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Diferentes Tipologias de Avaliação de Políticas Públicas.....	25
Tabela 2 -	Categorias de Análise.....	45
Tabela 3 -	Sugestões de Melhorias para o PBF no âmbito Municipal.....	60
Tabela 4 -	Mapa de Processos e Resultados do PBF no Município de Lavras.....	62

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
1.1	Objetivos.....	15
1.1.1	Objetivo geral.....	15
1.2	Objetivos específicos.....	15
1.3	Justificativa.....	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1	Políticas Públicas.....	17
2.2	Avaliação de Políticas Públicas.....	21
2.3	Monitoramento.....	25
2.4	Programa Bolsa Família.....	28
2.5	Avaliação do Programa Bolsa Família.....	31
2.6	Implementação do Programa Bolsa Família.....	33
3	METODOLOGIA.....	38
3.1	Caracterização da Pesquisa.....	38
3.1.1	Análise Documental.....	39
3.1.2	Análise dos Procedimentos Administrativos.....	39
3.1.3	Entrevistas.....	39
3.2	Caracterização do ambiente de pesquisa: o município e a população.....	40
3.3	Coleta e análise de Dados.....	42
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	44
4.1	O Programa Bolsa Família no Município de Lavras.....	44
4.2	Categorias de análise.....	45
4.2.1	Relevância Social do Cadastro Único.....	46
4.2.2	Relevância Social do Programa Bolsa Família.....	47
4.2.3	Recursos Humanos.....	48
4.2.4	Equipamentos e Instrumentos de Gestão.....	50
4.2.5	Controle Social e Organização Institucional.....	53
4.2.6	Recursos Orçamentários – Índice de Gestão Descentralizada (IGD).....	56
4.2.7	Serviços e Programas (Qualidade do atendimento).....	58
4.2.8	O Hexágono Sistêmico – Adaptação para o Município de Lavras.....	60
4.3	O Mapa de Processos e Resultados do Programa Bolsa Família em Lavras..	60
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
	REFERÊNCIAS.....	66
	APÊNDICES.....	71

1 INTRODUÇÃO

As políticas redistributivas no Brasil foram iniciadas em 1923, com a Lei Eloy Chaves, que criou o sistema Previdenciário no Brasil (PAIVA et al, 2013). De acordo com Amâncio (2008), a assistência social no Brasil, desde o seu período colonial, esteve vinculada às instituições filantrópicas, sobretudo à Igreja Católica. Ainda de acordo com a mesma autora, no Estado Novo, em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA). A LBA, apesar de ter bastante capilaridade nos municípios, possuía muitas parcerias com as instituições filantrópicas, como as APAEs e a Caixa Econômica Federal. Dessa forma a assistência social continuou sendo exercida através dessas entidades, não se configurando como uma Política Pública de Estado.

A assistência social começa a ser considerada como uma Política Pública de Estado a partir da Constituição Federal de 1988, ampliada com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sancionada em 1993, e com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005. Segundo Amâncio (2008), três parâmetros legais são fundamentais para se entender a formação da assistência social como política pública: Constituição de 1988, a LOAS e o SUAS.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), a chamada constituição cidadã, “tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, **a dignidade da pessoa humana**, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político”. (Artigo 1º). A dignidade da pessoa humana implica em que todo brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil tenha condições dignas de moradia, alimentação, e “existência”, no sentido oposto de “sobrevivência”.

Além disso, a constituição cidadã traz em seu texto a necessidade de se garantir direitos sociais a todos os brasileiros: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Essa constituição inaugura uma nova ideia de proteção social, que foi implantada aos poucos, ao longo dos governos pós-redemocratização.

Um dos grandes méritos do Programa Bolsa Família é ser uma política integrada ao sistema de políticas da Assistência Social. Pela LOAS, a assistência social se organiza em proteção social básica e proteção social especial. No Censo SUAS 2017 (Brasil, 2018) está detalhada a diferença entre a proteção social básica, que seria garantia de renda por meio de transferências monetárias contínuas e eventuais; fortalecimento da convivência familiar e comunitária; cuidados no domicílio para crianças, idosos e pessoas com deficiência, entre

outros; já a proteção social especial “volta-se às famílias, indivíduos e territórios cujos contextos são marcados por violação de direitos e altos riscos sociais e violência, que podem acarretar dano à vida e à integridade humana” (BRASIL, 2018).

As ações da proteção social básica ocorrem por meio dos Centros Referência de Assistência Social (CRAS), enquanto as ações da proteção social especial ocorrem nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) (BRASIL, 2018).

De acordo com Amâncio (2008), a LOA, sancionada em 1993, regulamentou os artigos da CF/88 que versam sobre a Assistência Social. Segundo a autora, a LOAS estabelece como diretrizes “descentralização, o comando único em cada esfera de governo e a participação social na formulação das políticas e no controle das ações”.

Importantes conquistas na concepção do conceito de usuário foram sendo alcançadas, a partir da 1ª Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998, nas seguintes e na IV Conferência Nacional de Assistência Social, com a criação do SUAS. Para Amâncio (2008), “os usuários no SUAS são os cidadãos, sujeitos de direitos e público da assistência. Não se trabalha com a ideia de carente, necessitado, sujeito demandatário de tutela. Eles não são vistos objeto de intervenção, mas sujeitos protagonistas da rede de ações e serviços”.

De acordo com Bichir (2011), a construção do SUAS, que seguiu o modelo do SUS, “implica o reconhecimento da assistência como direito e a intervenção estatal nessa área como política pública, contrapondo-se à historicamente limitada responsabilização do Estado como provedor de proteção social não contributiva”.

Mesmo a CF/88 trazendo em seus artigos a garantia dos direitos sociais, até a década de 90 foram mantidos apenas os benefícios semi contributivos para idosos, trabalhadores rurais e deficientes. De acordo com Paiva et al. (2013), os programas de transferência de renda voltaram-se especificamente para a população pobre, com um definitivo viés pró-criança. Ou seja, esses programas inovaram ao trazer a assistência social para as pessoas em idade economicamente ativa, condicionando o benefício à manutenção dos filhos na escola e sua frequência escolar mínima.

De acordo com Bichir (2010), os programas de transferência de renda foram inspirados no projeto de imposto de renda negativo, do senador Eduardo Suplicy; eles surgiram primeiramente em nível local, do tipo “bolsa escola”, nas cidades de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos, e depois veio o Programa Bolsa Escola como um Programa Federal no Governo Fernando Henrique Cardoso.

No governo Fernando Henrique Cardoso foi implementado o Bolsa Escola, regulamentado pela Lei 10.219, de 11 de abril de 2001. O PBE consistia em uma ajuda

financeira do Governo diretamente às mães ou aos responsáveis legais das crianças de 6 a 15 anos que mantivessem seus filhos na escola e com uma frequência escolar igual ou superior a 85% (Lei 10.219, de 11 de abril de 2001, artigos 2º e 4º). Como lembra Bichir (2010, p. 119), ainda no governo FHC foi criado também o Cadastro Único de Programas Sociais, “em uma primeira tentativa de solucionar problemas de coordenação e sobreposição de programas”. O Cadastro Único seria posteriormente aprimorado na gestão do Bolsa Família e seria um dos motivos do sucesso e ampliação do Programa.

O Governo Lula, iniciado em 2003, aprimorou esses programas e avançou na ampliação dos direitos sociais. Um marco importante para a ampliação desses direitos foi a Lei 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que criou a Renda Básica de Cidadania, de autoria do Deputado Eduardo Suplicy. De acordo com a Lei:

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.
(...)

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Medida Provisória número 132, de 20 de outubro de 2003, e depois convertido na Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Nesta lei, o PBF unificou os procedimentos de outros benefícios que já existiam, o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, o Bolsa Alimentação, o Programa Auxílio-Gás e o Cadastramento Único do Governo Federal (Artigo 1º da Lei 10.836). O PBF concede o benefício financeiro às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, mediante o cumprimento de condicionalidades, como as relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, e à frequência escolar de 85% (Artigo 3º da Lei 10.836). Através do Índice de Gestão Descentralizada, o Governo Federal, que regulamenta e controla o programa, destina recursos aos municípios, que aderem de forma voluntária ao programa. Os municípios têm a responsabilidade de implementar o PBF.

O conceito de pobreza sofreu diversas modificações ao longo do tempo. Atualmente, vários autores, como por exemplo, Kageyama e Hoffman (2006) trabalham com a perspectiva de que o conceito de pobreza deve incluir diversos aspectos, não só a renda, como também a infraestrutura dos domicílios e acesso aos bens de consumo. De acordo com Kageyama e

Hoffman, (2006, p. 83), “os autores sugerem que sejam usadas diferentes medidas de pobreza e que se dê prioridade, nas políticas sociais, àqueles grupos para os quais as medidas se superpõem, isto é, aos grupos que podem ser considerados pobres segundo mais de um critério simultaneamente.” E, mesmo que o PBF adote exclusivamente o critério de renda, as pesquisas de avaliação de impacto utilizam os dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD), o que incluem os critérios citados acima, como a avaliação de impacto de Jannuzzi et al. (2013).

Na mesma linha de raciocínio, autores como Wolff et al. sugerem a utilização do critério de renda combinado com mais dois critérios: o de infraestrutura do domicílio e da existência de bens de consumo nos domicílios (KAGEYAMA, HOFFMAN, 2006). As Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são utilizadas para fazer a classificação de pobres e extremamente pobres, abrangendo diversos critérios nas análises de domicílio.

De acordo com Campello e Neri (2013), não foi sem resistência que o Programa foi implementado. Diversos mitos foram propagados desde a sua implementação. Os dois principais mitos foram: de que o benefício iria desestimular as famílias a procurarem emprego, e, o segundo mito era de que o Programa iria estimular as beneficiárias a terem cada vez mais filhos, para obter mais o benefício.

Para Bichir (2011), apesar das críticas ao PBF, do preconceito que o cercou assim que iniciou, em 2003, o Programa tem méritos comparáveis aos melhores programas de focalização na América Latina, como os Programas “Oportunidades” do México e o Programa “Chile Solidário”, do Chile. O estudo de 2013 do IPEA, que comemorava uma década do PBF, constatou que o Programa atendia em 2013 cerca de 13,8 milhões de famílias (CAMPELLO; NERI, 2013). O Programa tem contribuído com a redução da desigualdade econômica e social do nosso país.

Com o objetivo de contribuir para os estudos sobre o Programa Bolsa Família, a presente análise fez uma escolha teórica e metodológica pela implementação dos programas sociais. A implementação recentemente passou a ser o foco de diversos autores da área de políticas públicas, como Lotta (2019), Jannuzzi (2018), Lima e D’Ascenzi (2013) e Ferrarezi e Rua (2018). Pretende-se fazer uma avaliação da implementação do Programa no Município de Lavras, utilizando a metodologia do Hexágono Sistêmico, de Jannuzzi (2016). Lavras é um município situado no Sul de Minas Gerais. Sua população, de acordo com o censo de 2010, era de 92.200 habitantes. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

(PNUD) de 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município de Lavras é de 0,782, que é considerado alto.¹

Pretende-se descrever e analisar em quais fases ocorrem os principais gargalos, no município de Lavras, para servir de análise mais ampla, e contribuir de forma a propor melhorias ao PBF. Os “gargalos” seriam os nós críticos nas fases dos programas sociais, ou as fases no processo da política pública nas quais existem falhas ou desvios das orientações. Por exemplo, um gargalo num município pode ser os recursos humanos, pois existem em número insuficiente para atender a demanda de atendimento necessária para o bom funcionamento do programa.

Nos dias atuais, o que se tem lido e visto nos noticiários é uma desvalorização do Programa Bolsa Família, por parte do Governo Federal (Poder Público), e constante e progressiva diminuição de investimentos na área social. Essa diminuição de investimento e desvalorização do Programa Bolsa Família já tem reflexo no quadro geral de desigualdade social. De acordo com Neri (2019, p.20), “desde o final de 2014 até o 2º trimestre de 2019, a renda dos 50% mais pobres da população caiu 17%, a dos 10% mais ricos 3% e a dos 1% mais ricos cresceu 10%.”, o que demonstra um aumento real da desigualdade econômica e social.

Na cidade de Lavras cerca de 3.974 famílias são beneficiárias do Programa, dentro de 17.525 famílias inseridas no Cadastro Único², com dados de junho de 2020. O presente estudo pretende fazer uma análise do atual sistema de implementação do Programa Bolsa Família no Município de Lavras e responder à seguinte questão: De que forma se poderia aprimorar o processo de implementação?

Para descrever e analisar detalhadamente a implementação do Programa Bolsa Família no município de Lavras, será realizada a triangulação de informações com metodologias complementares, que são: revisão bibliográfica sobre o Programa Bolsa Família, análise documental, trabalho de campo, através de uma observação não participante do dia a dia dos CRAS, locais em que são realizados a inserção dos beneficiários no sistema do cadastro único; e, por último, entrevistas semiestruturadas com os principais gestores do programa no Município, com as coordenadoras dos CRAS, e com cadastradores. O objetivo é realizar um mapeamento detalhado das principais entregas e rotinas e analisar os gargalos no município.

O presente trabalho está estruturado em referencial teórico, metodologia, resultados e discussão e considerações finais. O referencial teórico está organizado em seis itens: políticas

¹ Fonte: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>

² Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>

públicas, avaliação de políticas públicas, monitoramento, Programa Bolsa Família, avaliação do Programa Bolsa Família e implementação do Programa Bolsa Família. Em cada item foi feita uma análise das principais categorias utilizadas no presente estudo.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é fazer uma avaliação da implementação do Programa Bolsa Família no Município de Lavras, utilizando a metodologia do Hexágono Sistêmico.

1.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos são:

1. Realizar um mapeamento da implementação do Programa Bolsa Família, e identificar em quais momentos/fases ocorrem os principais gargalos nessa implementação;
2. Identificar as demandas de informações para avaliação de programas, em cada etapa do processo;
3. Desenhar o Mapa de Processos e Resultados do Programa Bolsa Família no Município.

1.3 Justificativa

O Programa Bolsa Família atualmente é um programa de Estado, e não mais um programa de governo, o que demonstra a solidez e a confiança que conquistou ao longo dos anos (BICHIR, 2011).

A necessidade de se analisar e aprimorar o Programa Bolsa Família surgiu de uma preocupação da autora com o atual sucateamento das políticas públicas em geral, dos programas sociais, em específico. Por acreditar que o PBF tem sido eficaz na redução da desigualdade social e econômica no país, discutir a importância do PBF, sua eficácia, seus resultados, pode ajudar a valorizar esse programa. Essa é a intenção do presente estudo. Mesmo sendo um estudo

de caso, de um município apenas, os gargalos encontrados podem ser os mesmos que em outros municípios, e as soluções e sugestões podem ser aproveitadas, da mesma forma.

Indo além, como o Programa Bolsa Família foi e tem sido um importante programa para a redução da desigualdade econômica e social, esse estudo pretende analisar a implementação, identificando os pontos em que o programa pode ser aprimorado para cumprir com sua finalidade. E a fase da implementação da política pública recentemente voltou a ser um foco nas análises de diversos autores.

De acordo com Lotta et al. (2018), diversos estudos demonstram que ainda existe uma pequena literatura na área de implementação de políticas públicas. Segundo os autores, uma agenda relevante para se estudar a implementação das políticas públicas seria refletir o papel da implementação das políticas sociais na redução ou reprodução das desigualdades.

Lotta (2019) informa ainda que os estudos de implementação procuram analisar a política pública como ela é, o que de fato acontece, não o que deveria acontecer. Por isso esses estudos são tão importantes para se entender o que de fato dá resultados em determinada política, o que deveria ser corrigido, ou o que torna determinada política pública um sucesso ou fracasso.

Jannuzzi (2018) sugere que se reconheça a centralidade da implementação no processo de avaliação de políticas públicas. O presente estudo pretende contribuir para enriquecer o debate sobre o tema.

Para analisar a implementação do Programa Bolsa Família no Município de Lavras, esse estudo fez uma escolha metodológica pelo Hexágono Sistêmico, de Jannuzzi (2016), por acreditar que essa ferramenta permite detalhar os gargalos do Programa Social.

Como subproduto da pesquisa, esse estudo faz ainda um plano de avaliação do PBF pelo Mapa de Processos e Resultados, de Jannuzzi (2016), por acreditar que essa ferramenta permite desenhar o programa em toda a sua complexidade, distinguindo, por exemplo, o que são as entregas, e o que são os resultados esperados do Programa Social. Esse modelo permite realizar uma análise mais operacional do Programa Social, um desenho conceitual das suas fases, em contraponto aos modelos mais teóricos e abstratos de avaliação de Políticas Públicas.

As principais contribuições do presente estudo são a aplicação do modelo de Jannuzzi (2016), tanto o Hexágono Sistêmico, quanto o Mapa de Processos e Resultados na avaliação da implementação de uma política no município de Lavras, o que pode contribuir para futuras pesquisas nessa área. Acredita-se que, ao analisar a implementação do programa, se estará contribuindo ainda mais para consolidar o PBF como uma relevante e necessária Política de Estado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está organizado do tema mais geral para o tema mais específico: políticas públicas, avaliação de políticas públicas, monitoramento, Programa Bolsa Família, avaliação do Programa Bolsa Família e implementação do Programa Bolsa Família. Em cada item foi feita uma análise das principais categorias utilizadas no presente estudo.

2.1 Políticas Públicas

Diversos autores já contribuíram com diferentes conceitos sobre políticas públicas. De acordo com Souza (2007), a área de políticas públicas é o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação, analisar essa ação, e propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. De acordo com a autora (2007), a área de políticas públicas surgiu nos Estados Unidos no mundo acadêmico, e consideram-se quatro autores como os pais fundadores do campo: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

De acordo com Saravia (2006), política pública seria

“um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p. 29).

Para o autor, o processo de política pública não é uma ordenação tranquila, aonde cada ator social desempenha ou tem consciência do seu papel; ele entende o processo de políticas públicas como um campo de conflitos, não linear.

Segundo Parada (2006, p. 68), “uma política pública de excelência corresponde aos cursos de ação e fluxos de informação relacionados com um objetivo político definido de forma democrática; os que são desenvolvidos pelo setor público e, frequentemente, com a participação da comunidade e do setor privado” (tradução nossa).

Para a autora Rua (1997, p.1), “as políticas públicas (*policies*), por sua vez, são outputs, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. Existem várias definições de política pública, mas todas envolvem ação do governo ou de diferentes atores.

Souza (2006, p.28) nos mostra a tipologia de políticas públicas de Theodor Lowi. A tipologia de Lowi abrange quatro tipos: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas

redistributivas e políticas constitutivas. De acordo com a autora, as políticas distributivas geram impactos mais individuais, pois privilegiam grupos ou regiões específicas; as regulatórias são as leis e regulamentos, e envolvem a burocracia, políticos e grupos de interesse, abrangendo um maior número de grupos; as redistributivas atingem um maior número de pessoas e impõe perdas a outros grupos, como o sistema previdenciário, no qual os que estão na ativa contribuem pelos trabalhadores aposentados; e por último, as constitutivas, que lidam com os procedimentos e competências.

Segundo Secchi (2013, p.26), "o tipo de dinâmica predominante em arenas redistributivas é o elitismo, no qual se formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada" No entanto, adotando-se a perspectiva de que as políticas redistributivas estão na verdade corrigindo uma distorção histórica, não pode ser um jogo de soma zero, mas sim um jogo em que toda a sociedade sai ganhando.

Os modelos científicos ou paradigmas conseguem tornar mais inteligível uma determinada matéria ou assunto. Esquemas explicativos, apesar de muitas vezes não refletirem a realidade, tem o mérito de esmiuçar análises e buscar uma aproximação com o modelo ideal. Seria um movimento da realidade que busca uma aproximação com uma situação ideal. Nesse sentido, o ciclo de políticas públicas é um esquema que, sabemos, tem suas limitações, porém torna mais didática a análise do processo de políticas públicas.

Para Secchi (2013, p.43), o ciclo de políticas públicas tem sete fases: "1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção".

Outros autores formularam uma tipologia muito próxima ao de Secchi (2013). Por exemplo, Oliveira (2013, p.16) cita a tipologia de Howlett e Ramish (2013), que consideram que o ciclo de políticas públicas tem cinco estágios: "construção da agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação".

Muitos autores questionam a eficácia do modelo do ciclo de políticas públicas. Por exemplo, Hill (2005) explica que dificilmente a política segue um fluxo linear, de uma fase para outra:

Estágios não são isolados uns dos outros e pode haver uma sucessão de ciclos de retroalimentação entre eles - frequentemente os mesmos atores estão envolvidos em estágios diferentes e os jogos políticos que eles jogam serão realizados através de diferentes partes do processo (esta observação é particularmente aplicável à distinção entre elaboração de políticas/ implementação) (tradução nossa) (HILL, 2005, p.21).

O modelo do ciclo de políticas públicas serve mais para fins didáticos, já que se percebe que, na maior parte das vezes, dificilmente o programa passa por esse processo linear e contínuo, pois sempre estão em jogo diferentes interesses que geram diversos conflitos. Como afirma Jannuzzi (2016, p. 37):

Na realidade, a formulação de políticas públicas e programas configura-se como um processo que abarca a interação de muitos agentes, com diferentes interesses, preferências e compreensões sobre as questões sociais. (...) Está repleta de avanços e retrocessos, com desdobramentos não necessariamente sequenciais e não plenamente antecipáveis.

Além da constatação que existem diferentes atores em disputa, também a discussão de processos e ciclos de políticas públicas deve abranger a discussão sobre o poder. De acordo com Hill (2005, p.13), “Qualquer discussão sobre o processo de políticas públicas precisa ser fundamentada em uma consideração extensiva da natureza do poder no estado. Qualquer consideração de como o processo funciona tenderá a envolver hipóteses sobre quem domina”. (tradução nossa). Nesse estudo será adotada a perspectiva de que as políticas públicas são arenas de disputas políticas, existindo sempre uma tensão entre grupos de interesse. As políticas públicas dependem sempre do jogo político, de qual grupo detém o poder.

A questão central, dentro do ciclo de políticas públicas, da definição da agenda, seria porque algumas questões entram na agenda política e outras são ignoradas. Segundo Souza (2007), existem três respostas para essa questão: na primeira, o foco são os problemas, primeiro se reconhece o problema, para inseri-lo na agenda; a segunda focaliza como se constrói a consciência coletiva para enfrentar um determinado problema: via mudanças nos partidos que governam, mudanças nas ideologias, aliadas aos grupos de interesse; e, por último, de acordo com os participantes visíveis que definiriam a agenda.

Nesse sentido, de acordo com Souza (2007, p. 83), entre as várias teorias que abarcam o campo de políticas públicas, como a teoria da escolha racional, o institucionalismo histórico, e a teoria da escolha pública (*public choice*), a teoria neo-institucionalista é fundamental para se entender que “a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas.”

Uma importante contribuição para a discussão sobre a definição da agenda é o modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon. De acordo com Calmon e Costa (2007, p. 4), “O estudo de Kingdon, conhecido como modelo de integração dos fluxos, ou de múltiplos fluxos, é bastante influente, sendo reconhecido por diversas publicações de administração pública e ciência política”.

Com relação a definição da agenda, Kingdon destaca a influência dos atores governamentais e não governamentais nesse processo, e a influência presidencial recebe destaque no modelo, em especial por ser detentor do poder de veto e o poder de nomear pessoas para cargos chave do processo decisório. (CALMON e COSTA, 2007).

Segundo Calmon e Costa (2007, p. 5): “O staff do presidente é mais relevante ao especificar alternativas de ação do que na determinação da agenda. O presidente pode exercer um papel dominante na formação da agenda, se assim o desejar.” Além do poder legislativo e judiciário, e os burocratas de nível de rua, Kingdon afirma que também atores não governamentais exercem influência na definição da agenda, como grupos de interesse, mídia, acadêmicos e partidos políticos. (CALMON e COSTA, 2007).

Um bom exemplo dessas mudanças na agenda política é o Programa Bolsa Família (PBF). No início do governo PT, em 2003, a prioridade era diminuir a desigualdade social e acabar com a fome no país, criando assim o PBF, conforme será detalhado no item 2.4.

Seguindo na mesma perspectiva do conceito de políticas públicas como arenas de disputas políticas e sociais, De Mario et al. (2016) conceitua políticas públicas da seguinte forma:

Uma política pública é sempre uma rede intrincada de relações sociais onde se articulam diferentes sujeitos que estão unidos em torno uma determinada intervenção, mas, muitas vezes, com diferentes interesses, com perspectivas, pontos de vista e, conseqüentemente, com expectativas diversas acerca de uma mesma realidade que se expressa em inúmeros processos contraditórios. (DE MARIO et al. 2016, p. 55).

Antes de adentrar no tema da avaliação em política pública, é importante esclarecer a diferença entre algumas categorias. Além de abordar as definições de Políticas Públicas, é importante destacar também a diferença entre Programa Público e Programa Social.

Na definição de Jannuzzi (2016, p. 14), “Programa Público é, pois, um dos instrumentos operacionais das políticas públicas. Programas Sociais (...) são intervenções públicas desenhadas para mitigar uma problemática social ou para promover um objetivo societário em comum”. Ou seja, os Programas Sociais são um subconjunto dos Programas Públicos, que pertencem à esfera das Políticas Públicas.

Para Rossi (1998, p.23), Programas Sociais “são definidos como entidades cuja principal razão de existir é fazer o bem, quer dizer, produzir benefícios sociais e melhorar as condições sociais” (tradução nossa).

De acordo com Lobato (2006), a política social deve fornecer um bem público. Para o autor (2006, p. 309), as políticas sociais apenas são efetivas quando forem mantenedoras da cidadania: ‘A cidadania é o canal de intermediação entre Estado e sociedade, que viabiliza políticas sociais como garantidoras de direitos sociais. É ela quem estabelece a criação e manutenção da esfera pública.’ Por isso o entendimento da importância de um programa, como o PBF, passa necessariamente pelo entendimento da obrigatoriedade do Estado em garantir uma renda básica de cidadania para todos os brasileiros.

2.2 Avaliação de Políticas Públicas

A avaliação de políticas públicas teve seu desenvolvimento recente, no início do Século XX, nos Estados Unidos e Canadá, nas áreas de educação e saúde pública (IMAS; RIST, 2009).

No final da década de 1950 e início da década de 1960, os artigos e livros publicados na área de avaliação cresceram significativamente. Na década de 1970, a avaliação surgiu como um campo específico nas Ciências Sociais (ROSSI, 1998).

No Brasil, a avaliação de políticas públicas como campo de pesquisa e área de conhecimento é ainda mais recente, como demonstra o aumento significativo dos cursos de capacitação e pós-graduação nas universidades (JANNUZZI, 2016).

Existem, da mesma forma que para políticas públicas, diversos conceitos de avaliação de políticas públicas. Segundo Jannuzzi (2016),

avaliação refere-se ao esforço analítico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência) (JANNUZZI, 2016, p. 46).

É importante esclarecer ainda a diferença conceitual entre avaliação e monitoramento.

Imas e Rist (2009) nos fornecem uma excelente comparação entre os dois conceitos: Monitoramento seria uma atividade interna, rotineira de coleta de informações para medir a performance do Programa; Já a avaliação seria responsável por responder o “porquê” por trás do Monitoramento.

De acordo com Jannuzzi (2016, p.107), Monitoramento e Avaliação são processos articulados que se complementam. Para este autor, “Monitoramento é uma das estratégias adotadas para avaliação contínua de políticas e programas”.

Através da metodologia do Mapa de Processos e Resultados, de Jannuzzi (2016), como também do “*Results-Based Monitoring and Evaluation*”, de Imas e Rist (2009), a avaliação deixa de ter um papel secundário de última fase do ciclo de políticas públicas para ser a principal medida de retroalimentação e feedback dos impactos e resultados do Programa Social, permitindo, dessa forma, atestar a eficiência e eficácia deste último. Para o Jannuzzi (2016, p.68) “o MaPR pode ser um recurso valioso para identificar e pactuar o conjunto de estudos necessários para a produção de informação e conhecimento sobre um programa, em todas as suas fases, no seu ‘ciclo de vida’”.

De acordo com Imas e Rist (2009, p.9), “Avaliação se refere ao processo de determinar o valor ou significado de uma atividade, política ou programa. Deve ser tão sistemática e objetiva quanto possível, de uma intervenção planejada, em andamento ou concluída” (tradução nossa).

Na mesma linha argumentativa que estes autores, Rossi (1998, p. 20) conceitua a avaliação de políticas públicas da seguinte forma: “Avaliação de programa é o uso de procedimentos de pesquisa social para investigar sistematicamente a eficácia de programas de intervenção social adaptados a seus ambientes políticos e organizacionais e projetados para informar a ação social de maneiras que melhoram as condições sociais” (tradução nossa).

Segundo De Mario et al. (2016, p. 56), “a avaliação não pode ser entendida apenas como objetivos e metas, mas como práticas e ações públicas que operam mudanças reais na vida cotidiana das pessoas.” Para Saravia (2006, p.35), “a avaliação é a área de política pública que mais tem-se desenvolvido nos últimos tempos”.

Alguns autores utilizam diferentes critérios para classificar as avaliações, criando diferentes tipologias. De acordo com Costa e Castanhar (2003), a avaliação de Programas Sociais envolve a escolha de critérios e o uso de indicadores consistentes com esses critérios, que permitam avaliar o desempenho de um programa, mediante padrões previamente estabelecidos. Os autores classificam as avaliações em três diferentes metodologias: avaliação de metas, avaliação de impacto e avaliação de processos. A avaliação de metas seria feita com metas pré-definidas e a verificação se essas metas foram alcançadas; a avaliação de impacto objetiva identificar os efeitos do programa; e, por último, a avaliação de processos verifica o processo do Programa Social em sua totalidade.

A avaliação de processos para Costa e Castanhar (2003) é a forma de identificar o verdadeiro conteúdo de um programa social, se está alcançando o público alvo e se os benefícios estão sendo distribuídos conforme o previsto.

Para Ramos e Shabbach (2012, p. 1.273), “A avaliação constitui-se na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível, efetuado por avaliadores internos ou externos”.

Para Arretche (2009), a avaliação não teria tanto peso no mercado eleitoral quanto a implementação ou formulação de políticas públicas. No entanto, para essa autora, a avaliação permite à população verificar se os recursos públicos estão sendo gastos de forma eficaz, eficiente e efetiva, colaborando para o efetivo controle das ações do governo. De acordo com essa autora, as avaliações são diferenciadas a partir dos critérios de efetividade, eficácia e eficiência. A efetividade se refere à relação entre a implementação de um programa e seus impactos e resultados; a eficácia se refere aos instrumentos e as metas alcançadas; e, por último, a eficiência se refere ao melhor uso dos recursos disponíveis, gerando mais resultados com menos gastos.

Para Imas e Rist (2009), as avaliações podem ser formativas, somativas e prospectivas. Para os autores, as diferenças entre as avaliações formativas e somativas são as seguintes:

- Avaliações formativas focam na implementação e melhoria de projetos, programas e políticas.
- Avaliações somativas focam nos resultados. Elas permitem que as pessoas tomem decisões quanto à continuação, replicação, ampliação ou término de um determinado projeto, programa ou política. (tradução nossa) (IMAS E RIST, 2009, p.10).

Já a avaliação prospectiva “avalia os resultados prováveis de projetos, programas ou políticas propostas. É um pouco semelhante a uma avaliação de avaliabilidade” (tradução nossa) (IMAS; RIST, 2009, p. 10).

Jannuzzi (2016) mostra cinco tipologias diferentes da fase de avaliação. A primeira tipologia seria a da Avaliação *ex ante*, *ex post* e avaliação de processos. A avaliação *ex ante* seria feita antes do início do programa; a avaliação *ex post* seria feita ao final do programa, para uma verificação dos resultados; a avaliação de processo seria feita para identificar gargalos e problemas na implementação.

A segunda tipologia que Jannuzzi (2016) traz é a já citada anteriormente, dos autores Imas e Rist: avaliações prospectivas, avaliações formativas (ou de processo), e avaliações somativas (ou de resultados).

A terceira tipologia descrita por Jannuzzi (2016) é a avaliação de acordo com o agente avaliador do programa: avaliação externa, avaliação interna, mista e participativa. A avaliação interna é realizada pelos agentes públicos responsáveis pelo programa; a avaliação externa seria a realizada por avaliadores externos, muitas vezes contratados apenas para fazer a avaliação. A mista, por ambos os agentes, e a participativa, seria uma avaliação com a participação do público e dos beneficiados.

A quarta tipologia é a que a proposta por Rossi et al. (1998), a Teoria do Programa, e seria feita em cada fase do ciclo de políticas públicas:

- Avaliação de demandas sociais ou avaliação diagnóstica;
- Avaliação de desenho;
- Avaliação de processo;
- Avaliação de resultados e impactos;
- Avaliação de eficiência ou custo-efetividade.

Para Jannuzzi (2016), a avaliação de demandas sociais objetiva responder à seguinte questão: Existe uma demanda social efetiva? A avaliação do desenho propõe a seguinte questão: esse desenho é a melhor forma de intervenção para solucionar o problema? A avaliação de processos analisa a fase de implementação do programa. Nas fases finais, são verificados se os resultados foram alcançados com o melhor custo.

Tanto a Teoria do Programa, de Rossi, quanto a Teoria da Mudança, de Imas e Rist, que será vista adiante, são propostas de avaliação em cada fase do Programa, e sugerem que sejam feitas questões nessas etapas (JANNUZZI, 2016).

A quinta e última tipologia utiliza como critério o formato do produto: Relatórios-Síntese, Estudos Avaliativos, Meta-avaliações e Pesquisas de avaliação.

Apesar de diferentes tipologias e modelos, em geral os autores concordam que as avaliações devem sempre levar em conta o programa que será avaliado. De acordo com Rossi et al. (1998), a avaliação ainda deve se adaptar ao objetivo e desenho do Programa. Para o autor (1998), a avaliação é necessariamente um processo criativo e de esforço colaborativo.

Tabela 1 - Diferentes Tipologias de Avaliação de Políticas Públicas.

Diferentes Metodologias	Fase do programa	Antes, durante, após o Programa	Quanto ao Agente avaliador	Teoria do Programa	Formato do produto
Avaliação de Metas	Avaliações prospectivas	<i>Ex ante</i>	Avaliação externa,	Avaliação de demandas sociais	Relatórios-Síntese
Avaliação de Impacto	Avaliações formativas	<i>Ex Post</i>	Avaliação Interna	Avaliação de Desenho	Estudos Avaliativos
Avaliação de Processos	Avaliações Somativas	Avaliação de Processos	Avaliação Mista	Avaliação de Processo	Meta-avaliações
			Avaliação Participativa	Avaliação de Resultados	Pesquisa de avaliação
				Avaliação de Eficiência	

Fonte: Autora.

2.3 Monitoramento

Os autores Imas e Rist (2009) formularam o conceito de *Results-Based Monitoring* e *Results-Based Evaluation*: *Results-Based Monitoring* é o processo constante de coletar dados e indicadores com o objetivo de medir o progresso do Programa; *O Results-Based Evaluation* seria a constante avaliação desses indicadores, e, a partir dessa avaliação, uma constante intervenção durante o processo. O “*Results-Based Monitoring and Evaluation System*” seria, dessa forma, a constante avaliação desses indicadores, obtidos através do monitoramento.

Segundo Jannuzzi (2016, p. 108):

monitoramento é uma atividade regular de acompanhamento de processos-chave previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades da execução deste, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar.

O *Results-Based Monitoring and Evaluation System*, dos autores Imas e Rist (2009), é um sistema de avaliação baseado na Teoria da Mudança, um fluxograma ou modelo lógico de intervenção, que deve ser elaborado no momento do desenho do Programa Social. Em cada fase do Fluxograma são elaboradas diferentes questões a serem analisadas.

Imas e Rist (2009, p 109) conceituam a Teoria da Mudança da seguinte forma: “teoria da mudança é uma representação de como uma intervenção é esperada para levar aos resultados

desejados” (Tradução nossa). Além disso, a Teoria da Mudança é um fluxograma com as diversas relações complexas entre os insumos (*income*), atividades (*activities*), produtos (*outcome*), e impactos (*impacts*). Esse fluxograma reforça a ideia da avaliação não como um processo linear, mas como uma rede colaborativa. A Teoria da Mudança é um tipo de Mapa Conceitual, elaborado para mapear e organizar todas as questões referentes às etapas da Avaliação de Programas Sociais.

De forma similar à Teoria da Mudança dos autores Imas e Rist, o Mapa de Processos e Resultados de Jannuzzi (2016, p. 20) é um fluxograma que irá utilizar diversos indicadores ao longo de todo o processo do Programa Social. De acordo com Jannuzzi (2016), “emprega-se o termo Mapa de Processos e Resultados (MaPR) para representar esquematicamente essa narrativa sintética do funcionamento do Programa, do seu contexto de operação, de como seus diversos componentes-insumos, processos e produtos se alinham para produzir os resultados e impacto social almejados, e das condições para que isso se concretize”.

Esquematicamente, temos um quadro como o que se segue:

Figura 1 – MaPR.

Recursos 	Atividades 	Produtos 	Resultados 	Impactos

Fonte: Adaptado de Jannuzzi, 2016, p. 22.

Em todas as etapas do Mapa de Processos e Resultados, os indicadores serão utilizados para aferir (medir) e inferir (concluir) se o fluxo está sendo efetivo e o Programa está gerando resultados. Jannuzzi (2016) utiliza uma metáfora muito elucidativa sobre a diferença entre o monitoramento e a avaliação: O monitoramento é o termômetro para medir a febre no paciente, enquanto a avaliação é a consulta com o clínico geral que irá avaliar os sintomas da doença e chegar ao diagnóstico. Os indicadores são as informações, os dados concretos de cada etapa do fluxo.

Com o objetivo de sistematizar o monitoramento e avaliação de Programas Sociais, Jannuzzi (2016) traz o conceito de Sistemas de Monitoramento e Avaliação ou Unidades especializadas de Monitoramento e Avaliação. De acordo com o autor:

...Pode-se conceituar SM&A como o conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas – de registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações resultantes da gestão de políticas públicas, para identificação de demandas sociais, desenho, seleção, implementação, monitoramento e avaliação de soluções para tais necessidades, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão de técnicos e gestores envolvidos nas diferentes etapas do ciclo de vida ou maturação das políticas e de seus programas (JANNUZZI, 2016, p. 132).

Os Sistemas de Monitoramento e Avaliação (SM&A) podem ter três finalidades distintas: informação para aprimoramento de programas, transparência pública ou avaliação do mérito do programa (JANNUZZI, 2016). Uma Unidade de Monitoramento e Avaliação (UM&A) também serviria como um constante Banco de Dados do Programa Social, o que facilitaria o seu constante aperfeiçoamento. Rossi (1998, p. 53) traz uma clara visão do processo de avaliação: “O ponto crucial aqui é que o avaliador deve ver a cooperação do pessoal do programa, o acesso aos materiais do programa e a natureza, qualidade e disponibilidade dos dados dos registros do programa como principais problemas de recursos ao planejar uma avaliação.” (tradução nossa). Uma unidade de monitoramento permitiria uma constante retroalimentação (*feedbacks*) durante todas as etapas do Programa.

Jannuzzi (2016) trabalha ainda com o conceito de “Hexágono Sistêmico”, que se referem aos gargalos na implementação dos Programas Sociais. De acordo com autor:

...O conjunto de pesquisas, estudos e meta-avaliações de uma Unidade de Monitoramento e Avaliação (UM&A) deveria cobrir, ao longo do tempo, os eixos sistêmicos de uma política social ou programa: no centro do Hexágono, o seu objetivo-finalístico como motivação da demanda de informações e conhecimentos para aprimoramento; nos vértices, as instituições e institucionalidades do desenho operacional que opera a política ou programa. (JANNUZZI, 2016, P. 144)

Para o autor, cada componente do Hexágono Sistêmico seriam os nós críticos, ou gargalos, que os programas sociais costumam apresentar:

1. Orçamento;
2. Recursos Humanos (Composição técnica, volume pessoal);
3. Equipamentos (Questão da acessibilidade, entrada de pessoas muitos simples, beneficiários com dificuldade para entrar na Caixa Econômica)
4. Conselhos (Participação Social)
5. Articulação Federativa;

6. Qualidade do atendimento (qualidade dos serviços, filas, punição, suficiência de recursos).

Cada componente do Hexágono pode ser examinado de acordo com os seus processos internos de eficácia, eficiência e efetividade (JANNUZZI, 2016). A implementação de um programa social, dessa forma, pode ser mapeada de acordo com esses componentes e o seu funcionamento, e se este funcionamento está contribuindo para um bom andamento do Programa, ou, pelo contrário, deve ser corrigido.

2.4 Programa Bolsa Família

Segundo Bichir (2011), os programas de transferência no Brasil surgiram primeiro a nível local, o Programa Bolsa Escola, uma experiência em alguns municípios, como Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos, no Governo Fernando Henrique Cardoso. Um dos primeiros programas Federais que surge como um programa de transferência de renda foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996. A Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001 institucionaliza o Programa Bolsa Escola como um Programa de Transferência de Renda Federal. O Bolsa Escola consistia numa ajuda mensal (bolsa) para crianças de 7 a 14 anos, que estivessem frequentando a escola, de acordo com a renda familiar.

Ainda de acordo com a mesma autora, o Governo Lula amplifica e sistematiza essas experiências, e cria um Programa Federal, O Programa Bolsa Família, que iria unificar os programas de transferência de renda criados anteriormente, incluindo o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás.

Em 9 de janeiro de 2004 foi sancionada a Lei 10.836, que criou o Programa Bolsa Família. O decreto Nº5.209, de 2004, que regulamentou a Lei 10.836, traz de forma explícita quais são os objetivos básicos do Programa Bolsa Família:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (BRASIL, 2004)

O PBF utiliza atualmente o conceito de pobreza baseado no critério de renda familiar. No site do Ministério e Desenvolvimento Social encontra-se a renda como critério de elegibilidade ao Programa:

O Programa Bolsa Família atende às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. Foi utilizado um limite de renda para definir esses dois patamares. Assim, podem fazer parte do Programa:

- Todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais;
- Famílias com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.³

Entender o conceito de pobreza multidimensional é uma condição *sine qua non* para entender a dinâmica do PBF, a necessidade das suas condicionalidades, e explica em parte a sua eficácia. A existência das condicionalidades da saúde e educação servem para melhorar as condições de vida da população beneficiária do Programa, a médio e longo prazo, para além do simples recebimento do valor monetário. O desenho do PBF se baseia no conceito de pobreza multidimensional.

Para Kageyama e Hoffman (2006, p.80), “a noção de pobreza refere-se a algum tipo de privação, que pode ser somente material ou incluir elementos de ordem cultural e social, em face dos recursos disponíveis de uma pessoa ou família”. Os autores sugerem que sejam utilizadas diferentes medidas para analisar o nível de pobreza das famílias.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, assinado em 2000 por 189 países, traz como obrigatoriedade do governo e poder público a responsabilidade de eliminar a pobreza implementando as políticas públicas adequadas (PNUD, 2000). Essa declaração afirma que superação da pobreza é uma condição indispensável para garantir os direitos humanos, de liberdade e bem-estar.

...um padrão de vida decente, nutrição adequada, assistência médica e outras conquistas sociais e econômicas não são apenas objetivos do desenvolvimento nacional. São direitos humanos inerentes à liberdade e dignidade humanas. (...) Elas são frutos de um conjunto de arranjos sociais - normas, instituições, leis, um ambiente econômico favorável - que podem garantir o alcance desses direitos. É, portanto, obrigação dos governos e de outras pessoas implementar políticas para implementar esses arranjos (PNUD, 2000, p. 73) (tradução nossa).

³ (Fonte: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona/como-funciona>).

Diversos autores vêm discutindo, analisando e construindo o conceito de pobreza multidimensional nas últimas décadas. Townsend, nos anos 1950 e 1960, abordou a ideia de diferenciar a pobreza absoluta da pobreza relativa; Sen, nos anos 1980, trabalhou o conceito de capacidade, já que, segundo este autor, qualidade de vida se mede não pela posse de bens em uma determinada sociedade, mas de acordo com a capacidade que os indivíduos possuem para utilizar esses bens em prol da sua satisfação (KAGEYAMA; HOFFMAN, 2006).

Mais recentemente outros autores incluíram na medida da pobreza a existência ou não de uma adequada infraestrutura e serviços básicos nos domicílios (KAGEYAMA; HOFFMAN, 2006). Os autores citam Barros, que propôs um Índice de Desenvolvimento da Família, composto por seis dimensões, ausência de vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. Esses índices são calculados a partir das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios do IBGE (PNADs).

As ações integradas entre o Programa Bolsa Família, o Cadastro Único e o SUAS permitiram buscar soluções para o enfrentamento dessa pobreza multidimensional. De acordo com o Manual do Programa Bolsa Família:

O Cadastro Único e o Bolsa Família fortaleceram a implementação do SUAS. Nesse sentido, vale destacar que o Bolsa Família promove o acesso à segurança de renda. O Cadastro, por sua vez, possibilita a territorialização das famílias e a identificação de suas demandas e vulnerabilidades. Auxilia o planejamento e a organização das provisões socioassistenciais e o acesso das famílias a serviços e benefícios de diversas políticas, potencializando os esforços para o usufruto de direitos e a melhoria das condições de vida das famílias atendidas no SUAS. A gestão descentralizada e a capilaridade do SUAS contribuiu para a evolução do PBF e do Cadastro Único. Nesse sentido, o SUAS facilitou a identificação das famílias, a inclusão delas no Cadastro Único e a oferta de serviços às famílias beneficiárias do Bolsa Família. (BRASIL, 2018, P.133)

Estudos recentes demonstram a eficácia do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade econômica, como os estudos feitos por Testa et al (2013), Peña et al. (2015) e Rocha (2011), para citar apenas alguns deles, além dos estudos do IPEA, como Campello (2013). Rocha (2011) inclusive utiliza os dados dos PNADs:

A respeitabilidade do programa deve-se, em grande parte, ao fato de que seus impactos puderam ser empiricamente avaliados a partir da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios – PNAD/IBGE. Trata-se, portanto, de evidências independentes das informações administrativas oriundas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável direto pelo programa (ROCHA, 2011, p. 114).

De acordo com Testa et al. (2013, p. 1538), os resultados da sua pesquisa sugerem que “o programa tem contribuído para a autonomia dos sujeitos no sentido de que colabora para o desenvolvimento de suas capacidades, permitindo superar importantes formas de privação para construir uma vida mais próxima do que almejam e valorizam.”

Penã et al. (2015, p. 910), utilizando o método cadeia de Markov, comprovou como as políticas de transferência de renda anteriores ao PBF foram ineficazes para romper o ciclo intergeracional de pobreza, enquanto que o Programa Bolsa Família “pode ser capaz de reduzir as desigualdades de renda, alterar e combater a dinâmica do ciclo de pobreza e, conseqüentemente, fazer com que, no longo prazo, o ciclo de exclusão e a pobreza extrema sejam rompidos.”

No entanto, mesmo tendo atingido muitos dos seus objetivos, ainda faltam muitas melhorias que podem ser feitas no PBF. Testa et al. (2013) cita algumas delas:

cursos de geração de renda; a participação dos usuários para pensar o programa e suas melhorias, com um valor regionalizado de acordo com o custo de vida de cada local; maior clareza e um trabalho efetivo e de qualidade para a autonomia dos usuários; gestão clara do programa; avaliação e monitoramento permanentes; qualificação do serviço público; garantia do programa como direito e implantação dos CRAs (TESTA et al., 2013, p. 1537).

A proposta de contribuir para avaliação e monitoramento do PBF será discutida no próximo item.

2.5 Avaliação do Programa Bolsa Família

A Avaliação e Monitoramento do Programa Bolsa Família são feitos atualmente através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O IGD foi criado em 2006, pela portaria GM/MDS N °148/2006, do Ministério do Desenvolvimento Social, e em 2008 foi criado o Índice de Gestão Descentralizada Estadual, pela portaria GM/MDS no 76/2008 (PAIVA et al., 2013, p. 32).

O IGD, juntamente com o Cadastro Único, tem sido apontado como uma das ferramentas de gestão responsáveis pelo sucesso do PBF. De acordo com Coutinho (2013), “Junto com os aumentos reais do salário mínimo, as aposentadorias rurais, a estabilidade monetária e o BPC, o PBF tem sido apontado como um dos responsáveis pela redução da desigualdade de renda experimentada pelo Brasil desde o início da década de 2000”

(COUTINHO, 2013, p. 21). Para o autor (2013), as capacidades técnico-administrativas do PBF foram em grande parte responsáveis pelo sucesso do Programa. Essas capacidades técnicas são o Cadastro Único, as Condicionalidades e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

O autor explica detalhadamente como são feitos os cadastros das famílias beneficiárias do PBF, e porque esse desenho inibe ou impede as práticas patrimonialistas:

Como foi dito, a obtenção das informações do CadÚnico é de responsabilidade dos agentes municipais, não dos gestores federais, e a informação, em alguns municípios, é baseada em auto declaração de renda e, em outros, há assistentes sociais e agentes (ligados à assistência social, inclusive) que realizam in loco a coleta de informações, as quais, em seguida, são recebidas pela CAIXA, que é encarregada dos pagamentos. A CAIXA consolida os números e os envia ao MDS, que decide quem é elegível. Essa lista, então, é devolvida à CAIXA, que executa os pagamentos. Com isso, a transferência de recursos não passa pelo executivo local, o que tem sido considerado um ganho qualitativo em virtude das perdas de eficiência e de “vazamentos” ligados ao desperdício e à corrupção – aos quais, na tradição clientelista brasileira, tal trâmite está ligado (COUTINHO, 2013, p. 23).

Os Municípios são os responsáveis pelo cadastro, pela análise do cadastro para posteriormente repassar os dados para a Caixa Econômica (BICHIR, 2011). Porém como a Caixa Econômica encaminha os dados para o Ministério do Desenvolvimento Social, que é o responsável pela seleção dos beneficiários, o desenho do PBF impede que essa seleção seja utilizada como barganha política, ou por troca de votos.

O IGD, é um índice numérico de 0 a 1 que mede a capacidade de gestão do PBF pelo Município, quanto mais perto de 1, melhor é a gestão do Município (COUTINHO, 2013). Bichir (2011) explica que em sua primeira versão, o IGD era composto por:

dois indicadores relativos ao cadastro, à focalização do programa – % famílias com renda de até meio salário mínimo com informações coerentes e completas no Cadastro Único e % famílias com renda de até meio salário mínimo cuja última atualização do Cadastro tenha ocorrido há menos de dois anos – e dois indicadores relativos às condicionalidades: % crianças beneficiárias com informação completa sobre contrapartidas educacionais e % crianças beneficiárias com informação completa sobre contrapartidas de saúde (BICHIR, 2011, p. 120).

Este Índice é utilizado como um incentivo aos Municípios, e como forma também de financiamento do Programa. Porém ele abrange apenas dois aspectos do Programa: o cadastro e as condicionalidades.

Caso se considere a avaliação e o monitoramento de Programas Sociais como realizados em todas as etapas do Programa, como algo mais abrangente, o que se tem atualmente de avaliação do PBF é o IGD, que seria uma forma de realizar essa avaliação. O IGD seria um subconjunto de todo o processo de avaliação, que não precisa se restringir a ele. Pensando em um mecanismo de avaliação constante, existem diversos indicadores ao longo do processo que poderiam, por exemplo, compor um Índice mais abrangente.

Sobre as condicionalidades utilizadas para calcular o IGD, a condicionalidade de saúde é vista por alguns autores como não eficaz. De acordo com Estrella e Ribeiro (2008, p.636), em um estudo para verificar a eficácia do Índice de Gestão Descentralizada, e as condicionalidades da saúde, “as informações não são confiáveis, porque o número de pessoas monitoradas é baixo e, entre as pessoas monitoradas, observa-se um elevado nível de comparecimento”.

2.6 Implementação do Programa Bolsa Família

Segundo Lotta (2019), os estudos sobre implementação já passaram por quatro gerações na literatura. A primeira geração nos anos 1970 era a análise *top down* de implementação, uma análise de cima para baixo. De acordo com Lotta (2019), a abordagem se preocupava em analisar os erros (ou gargalos) na implementação e corrigi-los.

Já a segunda geração, que se inicia da década de 70 e continua na década seguinte, seria a análise *bottom-up*, ou de cima para baixo, que procura entender os processos de implementação analisando os burocratas de nível de rua e o seu poder discricionário, além das dinâmicas ocorridas no dia a dia da aplicação das políticas públicas. Segundo Lotta (2019, p. 16): “A abordagem *bottom up* está preocupada em compreender a ‘política como ela é’, como foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade.”

Na terceira geração de estudos, nos anos 1990, vários autores propõem outros modelos de análise, como o “*Advocacy Coalition Framework*”, de Sabatier (LOTTA, 2019).

Recentemente os estudos passaram para a quarta geração. No Brasil, os estudos de implementação já se iniciaram nessa geração. Para Lotta (2019, p. 17), “Essa geração é marcada por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários países e continentes.”

Segundo Lotta et al. (2018, p. 793), “Considera-se que a fase de implementação reserva uma série de oportunidades para a compreensão das estruturas, instituições, processos e valores das políticas públicas.” Estudos recentes sobre implementação têm abordado as seguintes

questões: Estudos voltados à *accountability* dos implementadores; Estudos sobre estruturas de governança voltadas à implementação; Estudos sobre processos de implementação por atores não estatais; Análises sobre valores e comportamentos dos burocratas no processo de implementação; Análise da influência de outras camadas burocráticas na implementação; Estudos da compreensão da discricionariedade; Análise dos resultados de incentivos à atuação dos burocratas na implementação; Análise das estratégias de enfrentamento das pressões; e Análise sobre os efeitos sociais da implementação (LOTTA et al., 2018).

Autores mais recentes, no entanto, procuram fugir da dicotomia entre implementação *Top-down* e *Bottom-up*, mesclando componentes de ambas as tipologias, porém indo além no debate, ao propor que a implementação esteja no centro do ciclo de políticas públicas. Surgem novas categorias para falar sobre a implementação, como “implementação fluída”, Lima e D’Ascenzi (2013), e “implementação em processo”, de Ferrarezi e Rua (2018). A ideia central de ambas as abordagens é entender a implementação como um processo constante de aprendizagem, em que os gargalos são corrigidos, exigindo novas ferramentas de gestão.

De acordo com Ferrarezi e Rua (2018, p.88), a implementação do PBF foi sendo alterada e corrigida, na medida em que os problemas surgiam, o que as autoras denominam como uma “formulação em processo – em que desenho e tomada de decisão ocorrem em qualquer ponto da trajetória do desenvolvimento da política pública”. Segundo as autoras:

A abordagem adotada neste estudo concebe a implementação como formulação em processo, visto que a implementação não é apenas o produto do desenho da política pública, ela constitui o próprio processo de desenho, na medida em que o conjunto de instrumentos planejados são colocados em ação e “postos à prova”, reconfigurando as concepções iniciais. (FERRAREZI; RUA, 2018, p. 64)

Para os autores Lima e D’Ascenzi (2013, p.105), implementação seria “um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação.” Nesse sentido, de acordo com os autores, existem três elementos a serem considerados para analisar a implementação: Plano; Organização do aparato administrativo; e Influência das ideias sobre a ação dos atores (Ideologia). Para os autores, “As ideias conformam a percepção que os tomadores de decisão têm dos *políticas issues*, influenciando a ação” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 107), uma vez mais destacando a discricionariedade dos burocratas no nível de rua, que se encaixa na

abordagem citada dos estudos sobre valores e comportamentos dos burocratas no processo de implementação, citada por Lotta et al. (2018).

De acordo com Jannuzzi (2018), a proposta para uma avaliação eficiente do programa social é colocar a implementação no centro do ciclo, enfatizando que a experimentação do plano, colocá-lo em prática é o que trará subsídios para uma análise mais detalhada de quais ferramentas precisam de ajustes, o que é necessário corrigir etc. Para o autor:

Dia após dia, lá na ponta onde os serviços são prestados, a realidade teima em revelar sua complexidade, não antecipada no desenho original da intervenção, exigindo soluções *ad hoc* emergenciais. Esses remendos acabam se tornando soluções “provisórias-permanentes” a menos que uma reflexão mais substantiva seja realizada, tão melhor quanto mais bem esclarecida por alguma estratégia de avaliação (JANNUZZI, 2018, p. 10).

Além de colocar a implementação no centro do ciclo, e considerar que a prática, o dia a dia da política pública será de grande valia para o seu aprimoramento, considera-se também que o contexto social e político no qual essa política será/ou está sendo implementada irá interferir, ou colaborar para o sucesso ou fracasso dessa política. Nesse sentido, a ideologia dos poderes políticos ou das classes dominantes que detêm o poder político é muito mais importante do que a ideologia dos burocratas de rua para o sucesso ou continuação de uma política pública.

Para os autores Oliveira e Couto (2019), os problemas de implementação não decorrem apenas de falhas organizacionais, pois é necessário incluir também na análise da implementação a atividade de compreender o contexto social no qual a implementação está inserida, bem como a negociação dos atores políticos. Para os autores, as ideias importam nesse processo e influenciam diretamente as diretrizes prioritárias e as formas de implementação. De acordo com os autores:

Apesar de reconhecer o papel desse conjunto de atores para a definição da diretriz prioritária, não discutimos aqui quem são ou como identificar os “atores políticos relevantes” de cada política pública ou cada fase dela. (...) **Independentemente de quem sejam, o que determina os caminhos da implementação e, por sua vez, das regras institucionais necessárias para viabilizá-las, são suas ideias sobre quais são as prioridades numa determinada área de política pública.** (OLIVEIRA, COUTO, 2019 p. 68) (Grifo nosso).

Para se discutir a implementação do Programa Bolsa Família e se ela é um instrumento de redução de desigualdades sociais, é necessário fazer ainda uma breve discussão acerca do debate atual da desigualdade socioeconômica.

Segundo Neri (2019, p. 3), de 2014 a 2019, a desigualdade social, medida pelo Índice de Gini, aumentou durante 17 trimestres consecutivos, “Um movimento de concentração que dura 17 trimestres consecutivos, ou seja quatro anos de aumento consecutivo de desigualdade , o que constitui um recorde de duração nas séries históricas brasileiras.” De acordo com Neri, houve um congelamento nominal do Programa Bolsa Família em 2015 e uma crescente diminuição de investimento no Programa. Para o autor,

Esta troca de menos Bolsa Família por mais gastos previdenciários foi desvantajosa em termos da trajetória do binômio social e fiscal, assim como o seu impacto sobre a demanda agregada. Em termos de multiplicadores de gasto públicos, cada real gasto com Bolsa Família dispara um multiplicador 3 vezes maior que o dos gastos previdenciários. (NERI, 2019, p. 18)

De acordo com Costa (2019), existiu uma maré-rosa na América Latina de governos de esquerda e centro-esquerda, os quais tinham como prioridade reduzir as desigualdades sociais, e que promoveram as políticas de transferência de renda, no período de 2003 a 2018. Para o autor, “Embora as políticas de transferência de renda adotadas por esses governos tenham reduzido significativamente a pobreza, esse tipo de intervenção demonstrou um poder muito limitado para transformar as estruturas de desigualdade persistentes” (COSTA, 2019, p. 54).

Para o autor, as discussões recentes sobre o tema da desigualdade abrangem não só a desigualdade socioeconômica, como também as assimetrias de poder e as desigualdades socioecológicas (COSTA, 2019, p. 57). Costa trabalha com o conceito de “desigualdades entrelaçadas”. As assimetrias de poder se referem ao fato de que os indivíduos possuem diferentes acessos aos serviços públicos, ou ainda, em Estados em que as garantias do Bem Estar Social já foram consolidadas, indivíduos de diferentes classes sociais tem acessos aos bens públicos de qualidade, como saúde e educação. Já as desigualdades socioecológicas:

As desigualdades socioecológicas, por sua vez, referem-se às diferenças de acesso a bens ambientais, como água potável, ar limpo, parques etc., e às possibilidades desigualmente distribuídas para a proteção contra riscos ambientais, como desastres naturais e perigos produzidos pela ação humana (poluição, irradiação etc.) (COSTA, 2019, p. 57).

Para Costa (2019), as principais medidas dos governos PT para diminuir as desigualdades sociais, de 2003 a 2015, que foram o Programa Bolsa Família, a políticas de cotas nas universidades federais e a política de reajuste do salário mínimo não foram suficientes para reduzir as desigualdades sociais, pois faltaram medidas de mudanças estruturais mais significativas, como as reformas tributária e agrária, que incluíam a taxação de grandes

fortunas, por exemplo. De acordo com Costa (2019, p. 69), essas medidas não contribuíram para fortalecer uma noção de cidadania: “no âmbito dos programas sociais introduzidos pelas administrações do PT, os beneficiários representam populações-alvo, que recebem benefícios – não são cidadãos plenos, detentores de direitos inegociáveis”. Porém é importante enfatizar que o próprio autor reforça que o Coeficiente de Gini, que mede a desigualdade de renda no Brasil, caiu entre 2002 e 2013 de 0,59 para 0,53.

Sobre a implementação do Programa Bolsa Família, alguns autores apontam que a noção da cidadania imbuída no Programa, do benefício como direito do cidadão, ainda não foi de fato assimilada pela sociedade brasileira. De acordo com Eiró (2019, p. 632), “Constatamos, assim, que o movimento político de reconhecimento dos direitos sociais dos pobres, que ganhou força no período de redemocratização e inspirou a criação do PBF, está agora enfraquecido.”

Segundo Eiró (2019), três propostas poderiam contribuir para tornar o Programa Bolsa Família um direito do cidadão. Primeiro tornar o programa um direito social constitucionalmente adquirido; o segundo, aumentar a população alvo do Programa mediante a elevação da linha de pobreza; e, por último, reduzir o poder discricionário dos agentes locais.

O presente estudo se propõe a analisar a implementação do PBF, discutir se esta é um instrumento de gestão efetiva para a redução das desigualdades, identificando os pontos em que o programa pode ser aprimorado.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização da Pesquisa

A metodologia é de suma importância para análise de um fenômeno de estudo. Contudo, a escolha do método de análise dos dados obtidos é crucial para que os mesmos não sejam perdidos e/ou interpretados de forma parcial. Assim, o método de análise precisa ser abrangente o suficiente para que as informações não sejam perdidas. Por essa razão, como caminho para atingir os objetivos do trabalho, será utilizado o Hexágono Sistêmico, de Jannuzzi (2016), para descrever com detalhes os gargalos do Programa Bolsa Família no Município de Lavras.

Além disso, neste estudo foi feito também o Mapa de Processos e Resultados para desenhar as demandas de avaliações do PBF no âmbito municipal. De acordo com Jannuzzi (2016):

O MaPR presta-se a uma leitura mais compreensiva de como funcionam, de fato, programas sociais complexos, operados com interveniência de muitos agentes, sob contextos e condições tão diversas pelo país. Oferece, ainda, uma narrativa de associação/causalidade mais compreensiva e realista das atividades, do programa para a mitigação do problema social originário, ao orientar a interpretação dos resultados como consequência não de um fator ou atividade específica, mas do ‘pacote conjugado’ de atividades + condições de operação + contexto do programa (JANNUZZI, 2016, p. 21).

Utilizando a tipologia de Vergara (1998, p.45), quanto aos fins, o presente estudo se constitui uma pesquisa aplicada, pois, de acordo com a autora, esta é motivada pela necessidade de resolver problemas.

Foram utilizados três procedimentos metodológicos de pesquisa: investigação documental, pesquisa exploratória de campo a partir da observação e entrevistas em profundidade, que foram analisadas a partir da análise de conteúdo. Para Vergara (1998, p.45), investigação documental é a realizada em documentos dos órgãos públicos ou privados, como memorandos, atas de reuniões etc.; pesquisa de campo é a investigação empírica realizada no local onde ocorre um fenômeno.

De acordo com Gil (1999), entrevista é uma interação social, um diálogo, no qual o pesquisador irá coletar dados do entrevistado. Para este autor, a entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizada no âmbito das ciências sociais.

3.1.1 Análise Documental

No presente estudo, foi feita a análise de documentos referentes ao Programa Bolsa Família, como Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o Manual de Gestão do Programa Bolsa Família, o Censo SUAS, nas versões 2016 e 2017, bem como o Portal SAGI, para verificar os dados mais atuais do Programa no Município.

Foi analisado também a consultoria técnica no município de Lavras, realizada pelo Observatório de Políticas Públicas e Alfa Pública Consultoria Júnior em Gestão (Universidade Federal de Lavras) em 2018. Existem já diversas demandas analisadas pelo Observatório de Políticas Públicas, em seus produtos, do PBF em Lavras.

3.1.2 Análise dos Procedimentos Administrativos

Para atingir o objetivo do presente estudo é de fundamental importância conhecer como se dá a operacionalidade do Programa em âmbito local, detalhando assim as rotinas na realização do Cadastro Único e suas formas de averiguação. Para isso foram realizadas observações não participantes para conhecer o dia a dia dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). As observações não participantes ocorreram nos dias 17 e 19 de dezembro de 2019, 21, 23 e 30 de janeiro de 2020.

3.1.3 Entrevistas

Foram entrevistados a coordenadora do Programa Bolsa Família no Município de Lavras, o Secretário da Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Lavras, e as coordenadoras dos todos os 4 Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). Através das entrevistas foi possível obter informações complementares que não haviam sido relacionadas ou apresentadas na análise documental. O Objetivo é desenhar com detalhes os procedimentos diários do Programa no âmbito municipal.

As entrevistas das coordenadoras dos CRAS foram analisadas por categorização. De acordo com Bardin (1977):

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos

(unidades de registo, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos. (BARDIN, 1977, p.117)

As categorias organizadas a partir das entrevistas foram sendo construídas dentro de dois eixos principais: as sugestões das coordenadoras dos CRAS (categorias finais), e os gargalos do PBF no Município (categorias intermediárias).

3.2 Caracterização do ambiente de pesquisa: o município e a população

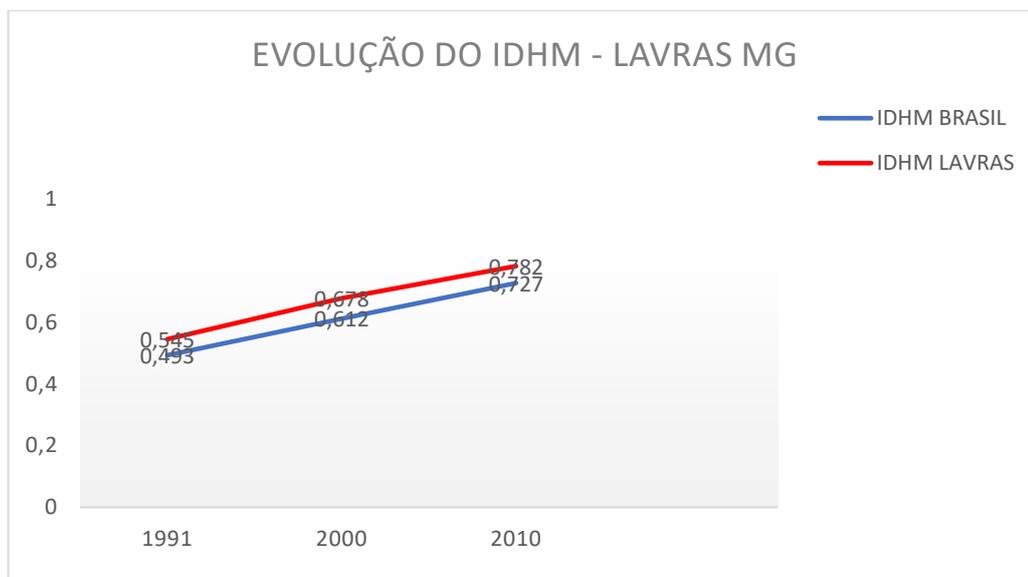
Lavras é um município situado na mesorregião Campo das Vertentes, no Sul de Minas Gerais. Sua população total, de acordo com Censo 2010, é de 92.200 habitantes, com uma área total de 564,96 km². O seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), de acordo com o censo 2010, é de 0,782, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Lavras ocupa a 113^a posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM.⁴

De acordo com as informações contidas no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é composto por três índices: IDHM Educação, IDHM Longevidade e IDHM Renda. A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,880, seguida de Renda, com índice de 0,757, e de Educação, com índice de 0,719 (ATLAS BRASIL, 2013).

O IDHM de Lavras em 1991 era de 0,545, e em 2000 foi para 0,678, uma taxa de crescimento de 24,40%; de 2000 para 2010, o IDHM foi de 0,678 para 0,782, uma taxa de crescimento de 15,345%. Em ambos os períodos, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (ATLAS BRASIL, 2013).

⁴ Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/lavras_mg

Figura 2 - Índice de Desenvolvimento Humano Lavras.



Fonte: adaptado de PNUD, Ipea e FJP, citado por Atlas Brasil-2013.

A população residente em Lavras, entre 1991 e 2010, se tornou mais urbana. A população total em 1991 era de 65.893 habitantes; em 2000, a população era de 78.772 habitantes; e, em 2010, a população total era de 92.200 habitantes. Em 1991, 92,16 % da população morava em área urbana, e 7,84 % morava em zona rural. Em 2010, 95,29% da população morava em área urbana, e apenas 4,71 %, em zona rural. Entre 1991 e 2000, a taxa média anual de crescimento da população foi de 2%. Entre 2000 e 2010, a taxa média anual de crescimento da população foi de 1,59% (ATLAS BRASIL, 2013).

A taxa de mortalidade infantil (mortalidade de crianças com menos de um ano de idade) no município era de 30,8 em 1991, e passou para 21,8 em 2000. Em 2010, essa taxa no município foi de 11,4; No Brasil, a taxa de mortalidade infantil em 2010 foi de 16,7, cumprindo uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, segundo a qual a mortalidade infantil no país deve estar abaixo de 17,9 óbitos por mil em 2015. (ATLAS BRASIL, 2013).

A esperança de vida ao nascer é a taxa que compõe a dimensão Longevidade do IDHM. Em 1991, a esperança de vida ao nascer no município era de 67,5 anos, e passou para 72,4 anos em 2000, e para 77,8 anos em 2010. No Brasil, para termos de comparação, em 2010 a esperança de vida ao nascer era de 73,9 anos, ou seja, Lavras tem uma taxa melhor que a do país (ATLAS BRASIL, 2013).

De acordo com o Atlas Brasil, o Índice de Gini “É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e

dos mais ricos.” (ATLAS BRASIL, 2013). No município, o Índice de Gini era de 0,55 em 1991, e passou para 0,57 em 2000, e para 0,50 em 2010.

Sobre os índices de vulnerabilidade social no município, em 1991, 54,33% da população eram de pessoas vulneráveis à pobreza, em 2000 esse índice passou para 35,11%, e em 2010, esse índice passou para 17%. A porcentagem de pessoas vivendo em domicílios com banheiro e água encanada era de 93,51% em 1991, 97,70% em 2000 e 98,21% em 2010 (ATLAS BRASIL, 2013).

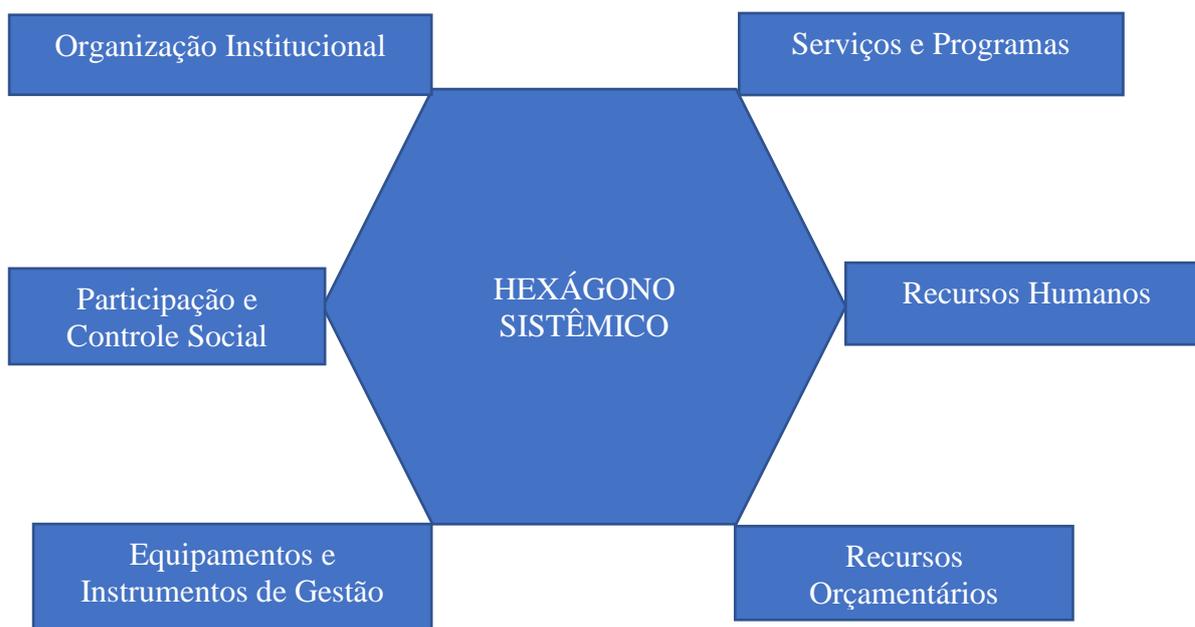
3.3 Coleta e análise de Dados

Foram realizadas entrevistas com a coordenadora do Programa Bolsa Família na Secretaria de Desenvolvimento Social, no dia 11 de novembro de 2019, e com as coordenadoras dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), nos dias 14, 20, 27 e 29 de novembro de 2019. A entrevista com o Secretário de Desenvolvimento Social foi realizada em 4 de fevereiro de 2020. Foi feito também um trabalho de campo/observação dos procedimentos nos CRAS, nos dias 17 e 19 de dezembro de 2019, 21, 23 e 30 de janeiro de 2020.

Para fins de preservar a identidade dos servidores públicos, os CRAS serão divididos em CRAS A, CRAS B, CRAS C e CRAS D, conforme a ordem das entrevistas. As categorias de análise foram divididas em duas categorias finais: 1) Relevância dos Programas Sociais (Relevância Social do Cadastro Único e Relevância Social do Programa Bolsa Família); e 2) Sugestões para o aprimoramento do Programa Bolsa Família. Nesta segunda categoria, as sugestões se enquadram no conceito de Jannuzzi (2016) de “Hexágono Sistêmico”, que se referem aos gargalos ou nós críticos na implementação dos Programas Sociais:

1. Recursos Orçamentários (IGD, no caso do PBF);
2. Recursos Humanos;
3. Equipamentos e Instrumentos de Gestão;
4. Participação e Controle Social (Conselhos);
5. Organização Institucional (Articulação Federativa);
6. Serviços e Programas (Qualidade do atendimento).

Figura 3 - Hexágono Sistêmico.



Fonte: adaptado de Jannuzzi (2016, p. 144).

Desta forma, foram trabalhadas as seguintes categorias finais de análise: 1) Relevância dos Programas Sociais (Relevância Social do Cadastro Único e Relevância Social do Programa Bolsa Família); e 2) Sugestões para o aprimoramento do Programa Bolsa Família. Dentro da categoria “2” de Sugestões, serão trabalhadas as seguintes categorias iniciais, que se enquadram nas categorias intermediárias de gargalos: a) aumento dos Recursos Humanos nos CRAS e SDS (Recursos Humanos); b) Melhorias das Recursos Físicos (Equipamentos e Instrumentos de Gestão); c) Necessidade de equipe da Secretaria para a visita domiciliar (Recursos Orçamentários) ; d) disponibilização da lista de Beneficiários (Controle Social e Organização Institucional); e e) Ofertas de Oficinas de trabalho e renda e elevar a linha da pobreza (Serviços e Programas).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O Programa Bolsa Família no Município de Lavras

De acordo com o relatório do Programa Bolsa Família em Lavras, acessado em 27/7/2020⁵, o município de Lavras apresenta bons índices, tanto de cadastramento, quanto a cobertura das condicionalidades. De acordo com o relatório, existem 3.974 famílias que atualmente recebem o benefício. No mês de junho de 2020, foram repassados a essas famílias o valor total de R\$ 617.012,00. O município já atingiu a meta de atendimento do programa, cuja cobertura é de 122% em relação à estimativa de famílias pobres do Município.

A cobertura de acompanhamento da condicionalidade da educação é de 93,40%, superior a nacional, que é 93,07%. A cobertura de acompanhamento da condicionalidade de saúde é de 74,44%, enquanto a cobertura nacional é de 79,71%.

Em junho de 2020, o município de Lavras possuía 17.525 famílias inseridas no Cadastro Único. A taxa de atualização cadastral (TAC) é de 88,13%, superior à taxa nacional, de 78,61%.

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Município no mês de abril de 2020 foi de 0,86, e com base nesse Índice, o último repasse foi de R\$ 16.497,00.

Em entrevista com o Secretário de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Lavras, ele informa, em linhas gerais, como funciona o PBF no Município:

A gente tem buscado a descentralização do programa no município, então quando nós assumimos em 2017 a gente encontrou algumas barreiras. A principal é que o cadastro era centralizado na secretaria porque os nossos equipamentos não possuíam internet, então a gente fez as adequações dos equipamentos com a instalação da internet, colocando cadastradores em cada equipamento né, no nosso município, fazendo assim a descentralização, então o usuário ele adentra o equipamento, a porta de entrada é o CRAS, é o Centro de Referência da Assistência Social, então a pessoa faz o Cadastro Único, ela passa a ser acompanhada também pela equipe do PAIFE ou o serviço de convivência no CRAS, e dali já são feitas as intervenções. Porque o Cadastro Único ele é feito pelo município, mas a avaliação desse cadastro é feita pelo governo federal, então a nossa parte é fazer com que a gente consiga disponibilizar em tempo hábil o acesso para o usuário. Uma outra alternativa que nós encontramos desde 2017 são os eventos descentralizados, onde a gente faz uma grande mobilização com as pessoas nos territórios que são pertencentes aos CRAS aqui do município, onde a gente leva várias atividades dos CRAS para que seja mais atrativo pro usuário, aquele que as vezes não conhece o quê que é o Centro de Referência de Assistência Social, quando a gente tá com o equipamento na rua né, a pessoa passa a ter uma acessibilidade maior, então a gente tem feito sistematicamente esses cadastros descentralizados que

⁵ Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>

acontecem normalmente nos finais de semana no sábado ou no domingo, e a gente conseguiu um aumento significativo no número de cadastros e consequentemente de acesso do usuário no programa Bolsa Família.

Dessa forma, o Secretário informa que as ações dessa gestão tiveram como objetivo agilizar os procedimentos administrativos, através da descentralização, tanto agindo na adequação dos CRAS, instalando internet, quanto também promovendo os eventos nos bairros, de cadastramento, para que os beneficiários possam se cadastrar nesses eventos.

4.2 Categorias de análise

A tabela 2 sintetiza como foram trabalhadas as categorias finais de análise nas entrevistas: 1) Relevância dos Programas Sociais (Relevância Social do Cadastro Único e Relevância Social do Programa Bolsa Família); e 2) Sugestões para o aprimoramento do Programa Bolsa Família. Dentro da categoria “2” de Sugestões, serão trabalhadas as seguintes categorias iniciais, que se enquadram nas categorias intermediárias de gargalos: a) aumento dos Recursos Humanos nos CRAS e SDS (Recursos Humanos); b) Melhorias das Recursos Físicos (Equipamentos e Instrumentos de Gestão); c) Necessidade de equipe da Secretaria para a visita domiciliar (Recursos Orçamentários); d) disponibilização da lista de Beneficiários (Controle Social e Organização Institucional); e) Ofertas de Oficinas de trabalho e renda e elevar a linha da pobreza (Serviços e Programas).

Tabela 2 - Categorias de Análise.

Categorias Iniciais	Categorias Intermediárias Falhas/Gargalos	Categorias Finais
Relevância Social do Cadastro Único		Relevância Social dos Programas
Relevância Social do PBF		
Aumento dos Recursos Humanos no CRAS e na SDS (Prefeitura)	Recursos Humanos	Sugestões para melhorias do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família
Melhoria dos Recursos Físicos (Salas, computadores)	Equipamentos e Instrumentos de Gestão	
Necessidade de Equipe para Visita Domiciliar na SDS	Recursos Orçamentários	
Lista dos Beneficiários do PBF atendidos pelo CRAS	Controle Social e Organização Institucional	
Oferta de Oficinas de Trabalho e Renda para as famílias	Serviços e Programas (Qualidade do atendimento)	
Elevar a linha da pobreza (aumentar a população-alvo do benefício)		

Fonte: Autora.

4.2.1 Relevância Social do Cadastro Único

Para Bichir (2011, p. 109), o Cadastro Único seria um “instrumento estratégico de gestão, uma vez que permite ao governo federal fazer um diagnóstico socioeconômico das famílias e encaminhá-las para diferentes programas sociais, para além dos programas de transferência de renda.”

De acordo com Coutinho (2013), graças ao Cadastro Único, o PBF é considerado bem sucedido, em termos de focalização, porque sua margem de erro é reduzida, e alcança significativamente os extratos mais pobres da população brasileira, o que torna o Cadastro Único uma ferramenta ligada ao atributo de efetividade.

A relevância social do cadastro único como porta de entrada para todos os Programas Sociais do governo foi citada em todas as entrevistas. De acordo com as coordenadoras:

O Cadastro Único aqui no CRAS ele é a porta de entrada, todo usuário que chega aqui solicitando informações ou solicitando benefícios do CRAS, a porta de entrada é o Cadastro Único, a gente o inclui nos programas e benefícios do Governo Federal através do Cadastro Único. (Coordenadora CRAS C)

Então, o CRAS é a porta de entrada dos serviços socioassistenciais, todos os serviços socioassistenciais, e a primeira coisa pra gente começar a atender a pessoa é inserir ela no Cadastro Único. Então por isso é tão importante ter um cadastrador aqui no nosso equipamento. Então o objetivo principal é esse, já inserir a família né, pra ela já ter um número de identificação social e daí a gente começa o acompanhamento, a articulação da rede de serviço ou inserção em algum grupo de fortalecimento de vínculo dentro do equipamento... Aí a demanda da família é observada pelos técnicos né, pela equipe de referência aqui do CRAS. (Coordenadora CRAS A)

Para a coordenadora do CRAS D, o cadastro único é o primeiro contato com o beneficiário. Depois de ter feito o Cadastramento, o beneficiário será “Referenciado”, ou seja,

Referenciamento é como a gente chama nossa ficha de cadastro do CRAS, porque no CRAS a gente fala que a pessoa é referenciada porque o CRAS é Centro de Referência de Assistência Social, então assim, é um termo que na verdade é um neologismo, mas é a nossa ficha de cadastro. (coordenadora CRAS D)

A importância do Cadastro Único e sua relevância enquanto programa social é percebido e enfatizado tanto pelas coordenadoras dos CRAS, quanto pelos entrevistadores. Elas entendem que o CadÚnico é o primeiro contato dos beneficiários com todos os outros

programas sociais, por isso deve estar funcionando de forma satisfatória, a atender toda a população, com o máximo de focalização possível.

4.2.2 Relevância Social do Programa Bolsa Família

De acordo com Campello (2013, p. 16), “O Bolsa Família (...) vêm permitindo que as camadas mais pobres da sociedade brasileira tenham melhoras expressivas em suas condições de vida e em suas perspectivas de futuro.” Para a autora, o Programa superou as expectativas iniciais, e se tornou modelo de programa de transferência de renda para outros países.

Segundo Testa et al. (2013), a análise dos índices de desenvolvimento social aponta que o PBF vem contribuindo para melhorar a situação das famílias beneficiárias. Segundo os autores, num estudo sobre a contribuição do PBF na autonomia dos sujeitos beneficiários, os profissionais dos CRAS “destacaram a necessidade de atenção à saúde mental das famílias e minimizaram o resultado apresentado pelo acompanhamento das famílias beneficiadas, que ainda se limita à questão do peso/altura e das vacinas das crianças.” A preocupação com a saúde mental das famílias beneficiárias também foi destacada pelas coordenadoras dos CRAS nas entrevistas em Lavras.

As coordenadoras demonstraram com exemplos como o PBF faz muita diferença na vida dessas famílias. De acordo com a coordenadora A, as escutas nas oficinas permitem ser trabalhados os temas importantes para essas famílias, como a orientação sexual.

Questão da sexualidade né, a gente tá vendo que há a necessidade de se trabalhar porque as famílias não têm aceitado assim, a questão do gênero, então isso traz um problema familiar. (...) tem pessoas que só tem essa renda, nós temos uma pessoa aqui, que ela é trans, ela sobrevive com R\$80,00... Ela é uma pessoa que não consegue se inserir no mercado de trabalho porque N coisas.

A única renda que ela tem é do Bolsa Família, R\$84,00. Aí eventualmente a gente a ajuda com cesta básica! A família não aceita, os vizinhos não aceitam... (Coordenadora A)

A coordenadora do CRAS D reforça como que a garantia de uma renda mínima de cidadania modifica a vida das pessoas, porém mais além, essa garantia permite que os usuários interrompam o ciclo intergeracional de pobreza.

Nossa, ele (O PBF) já melhorou muito sabe, quem vê de fora acha que não, mas ele já melhorou muito, ele faz muita diferença, ele pode fazer mais diferença, eu acho que se a gente conseguir sair dessa mentalidade de que a

gente tá dando dinheiro né... Esmola, e que a gente tá dando dinheiro pra vagabundo, que é o que muitas gente pensa, isso vai conseguir a gente andar muito mais, porque de qualquer forma se a gente não garante essa renda, a pessoa vai voltar a ser um usuário do sistema público de qualquer forma, ele vai bater pedindo uma cesta básica, ele vai bater num hospital, ele vai pedir uma aposentadoria por invalidez, porque né fez algum... ficou doente! Ou ele vai virar bandido, porque aí ele precisa comer, e ele vai fazer o quê? Ele vai roubar... Não que todo mundo que rouba seja por isso, mas assim, se a gente não garante esse mínimo. (Coordenadora D)

A coordenadora A destaca que, para muitas famílias ou pessoas, o PBF é a única renda que possuem. Ela informa um caso concreto de um beneficiário que só tem o PBF como única renda, ou seja, sem o programa, essa pessoa estaria passando fome ou morando nas ruas, por vários motivos, mas o principal deles é o preconceito da sociedade com pessoa transsexual (homofobia). A coordenadora D demonstra o perfeito entendimento do papel do PBF na vida de diversas famílias que realmente necessitam desse auxílio financeiro.

4.2.3 Recursos Humanos

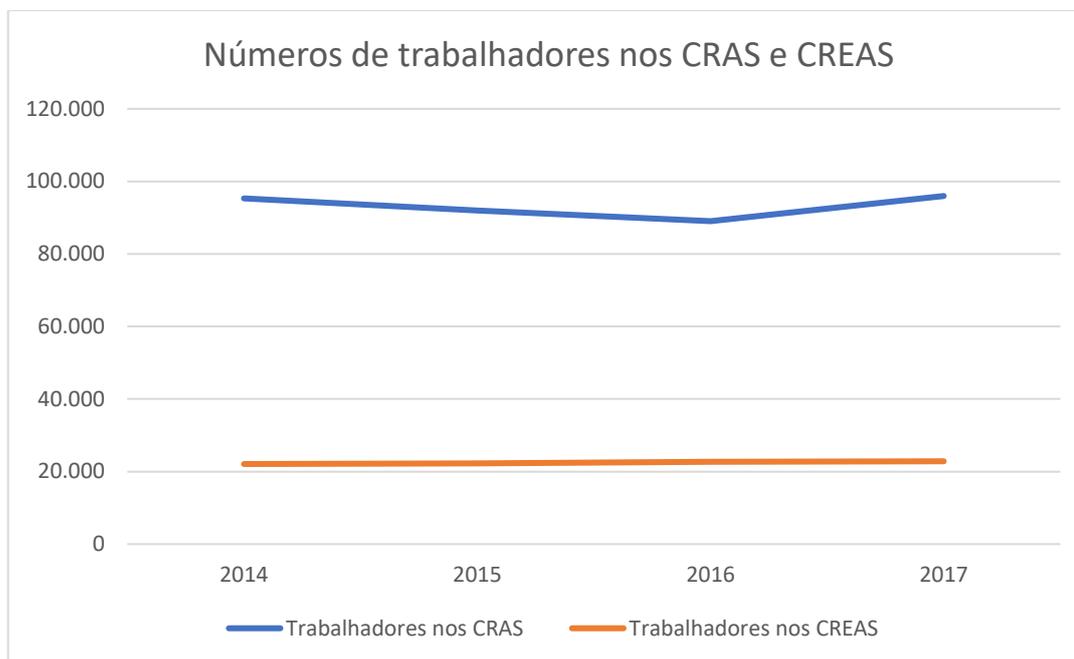
De acordo com o Censo SUAS 2017, “a qualidade da oferta de serviços, programas e benefícios da assistência social está diretamente ligada a uma adequada gestão do trabalho no âmbito do SUAS” (BRASIL, 2018, p.62). Em pesquisa realizada no portal do Censo, verificamos que o último Censo SUAS é o de 2017. Neste Censo, observa-se que o número de trabalhadores nos CRAS em todo o território nacional em 2014 eram de 95.325, em 2015 eram de 91.965, em 2016 eram de 89.038, e em 2017 eram de 95.967, ou seja, de 2014 para 2015 diminuiu, de 2015 para 2016 também diminuiu, e de 2016 para 2017 aumentou. A partir do ano de 2018, não temos mais dados.⁶

Também nos CREAS, Centros de Referência Especializados de Assistência Social, o número de trabalhadores se manteve estável, desde 2014. Em 2014 eram de 22.082, em 2015 eram de 22.288, em 2016 eram de 22.680, e em 2017 eram de 22.831.

Ainda de acordo com o Censo SUAS 2017 (2018), a quantidade de CRAS no Brasil cresceu de 2010 a 2017. Em 2017, 98,9% dos municípios possuíam CRAS. Dos municípios de médio porte, 67% possuíam de 2 a 3 CRAS; já 54% dos municípios de grande porte possuíam 4 a 6 CRAS, que era o caso do município de Lavras, que em 2017 possuía 6 CRAS.

⁶ (Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>).

Figura 4 - Número de Trabalhadores nos CRAS e CREAS.



Fonte: Autora.

Porém, em 2019, o município de Lavras, de acordo com Santos (2019, p.113), teve um corte de 50% no orçamento proposto pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o que acarretou o fechamento de dois CRAS no Município de Lavras: “CRAS Cruzeiro do Sul e CRAS Nova Lavras. Eles foram fundidos com o CRAS Santa Efigênia e com o CRAS José Barbosa, respectivamente. Desta forma, de 6 CRAS, o município passou a possuir apenas 4.”.

De acordo com o Manual de Gestão do Cadastro Único (2017), para uma boa gestão do cadastro, os municípios devem contar com os seguintes profissionais: Gestor do Cadastro Único, Coordenador do Cadastro Único, Técnico de Nível Superior, Supervisor de Cadastro, Entrevistador Social, operador (digitador), técnico de análise de dados e auxiliar administrativo.

A quantidade de trabalhadores de cada especialidade depende do número de famílias atendidas em cada município. Em muitos municípios, o papel de gestor e coordenador do Cadastro Único é exercido pela mesma pessoa. Em muitos CRAS percebemos que o entrevistador acumula a função de digitador e auxiliar administrativo.

Na observação não participante, percebeu-se que na maioria dos CRAS, os entrevistadores sociais exercem o papel de auxiliar administrativo e digitadores, ao mesmo tempo. No caso do Município de Lavras, a gestora do Programa Bolsa Família também é a gestora e coordenadora do Cadastro Único.

Nas entrevistas das coordenadoras dos CRAS, foi constatado que, em geral, os CRAS possuem um ou apenas dois cadastradores. Na pergunta feita para as coordenadoras dos CRAS, sobre quais são, na opinião delas, os principais desafios na gestão e implementação do Cadastro Único e do PBF, muitas citaram tanto a falta de recursos humanos quanto a falta de estrutura física como o maior gargalo:

Olha... [longa pausa] vamos dizer assim... parte de procedimentos, operacional eu acho que assim, seria interessante ter mais cadastrador, mais recursos humanos, mais recursos físicos porque aqui a gente só tem dois computadores pra uma equipe grande né...
A gente tem dois assistentes sociais e dois psicólogos né, e duas cadastradoras mas um computador só pro cadastro e um computador só pra equipe, então às vezes faz falta porque hoje tudo é online né, não adianta a gente fazer no papel porque depois vai ter que lançar de qualquer forma. (Coordenadora D)

Fica visível nos CRAS a falta de recursos humanos para realizar as atividades do dia a dia, principalmente, em períodos de alta demanda. A coordenadora C relatou que, nos meses de setembro e outubro de 2019, foi exigido para a matrícula nas escolas municipais que as famílias fizessem o cadastro único. Por isso durante esses meses as filas se formavam para o atendimento nos CRAS ainda de madrugada.

Ainda tá uma situação assim, que a escola agora pra matrícula tem que ter o Cadastro Único, e assim, no mês de setembro, outubro, nossa ... o pessoal estava vindo, o CRAS abre 08:00, o pessoal estava vindo ficar na fila 04:00 da manhã. Então foi um número exagerado gente, a gente atendia, fazia 30, 40 Cadastro Único por dia! E tem cadastro, dependendo do número de pessoas da família que você pega que gasta 30 minutos, 40 minutos pra fazer um cadastro. (Coordenadora C)

De acordo com Ferrarezi e Rua (2018, p. 92), “Ainda há muitos gargalos na entrega dos serviços socioassistenciais para as famílias vulneráveis em descumprimento de condicionalidades, e há grande carga de trabalho para esses profissionais”. As condições de trabalho no Município estão muito aquém do que seria necessário para uma boa gestão, tanto do Cadastro Único quanto do Programa Bolsa Família.

4.2.4 Equipamentos e Instrumentos de Gestão

De acordo com o Censo SUAS 2017 (BRASIL, 2018), a Lei Orgânica de Assistência Social define os CRAS como:

unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. (BRASIL, 2018, p. 41)

Conforme descrito no Manual de Gestão do Cadastro Único (2017), a estrutura física mínima para um posto de atendimento do Cadastro Único deve incluir:

- local onde funcione, de forma contínua, o atendimento para as famílias que desejem se cadastrar ou atualizar seus dados. Estes locais devem possuir condições adequadas para o recebimento dessas famílias, tais como: sanitário, acessibilidade, climatização, água potável, assentos para a espera, baias ou estruturas que possibilitem atendimento individualizado e privativo;
- local para o trabalho dos digitadores, equipado com computadores com acesso à internet e impressoras, nos casos em que a digitação dos dados seja feita posteriormente à coleta das informações nos formulários em papel. Caso a entrevista se dê com a inserção dos dados diretamente no Sistema, os computadores e as impressoras devem ser disponibilizados na(s) sala(s) de atendimento das famílias; e
- local com acesso restrito para arquivamento dos formulários (BRASIL, 2017, p.75).

Na página do Censo SUAS só estão disponíveis informações sobre a estrutura física até 2017. De acordo com o Censo, a quantidade de CRAS nos municípios brasileiros cresceu de 2010 (6.801 CRAS) a 2017 (8.292 CRAS), porém a partir desse ano não temos mais esse quantitativo. Também de 2010 a 2017, de acordo com o Censo, houve um aumento de 2.433 CRAS que possuíam computadores conectados à internet, e 93,1% do total de CRAS possuíam acesso à internet.

Foi verificado na observação não participante, no âmbito desse estudo, que dos quatro CRAS atualmente em funcionamento em Lavras, três possuem uma sala reservada com computador para o cadastramento, enquanto em outro todo o cadastramento é feito na recepção.

Todos possuíam assentos para a espera, sanitário, água potável. As coordenadoras falaram também de ocorrerem muitos problemas de internet, o que não pode ser avaliado se é uma questão de os computadores serem ultrapassados para a gestão ou se os sistemas operacionais do PBF que estão com dificuldade de acesso.

De acordo com a coordenadora A:

Eu penso assim que desse tempo que eu tô aqui, nós estamos vivendo uma época até melhor, porque antes o Cadastro Único era realizado manualmente e depois ele era passado por outra pessoa pro sistema online, hoje ele é feito em tempo real, então isso aí já é um avanço grande. Outra coisa muito bacana que eu acho que aconteceu agora nessa administração é de trazer o cadastro informatizado para o CRAS, então a pessoa já é atendida na hora, diminui aquele retrabalho, porque antes fazia manualmente e depois mandava pra gestão pra poder inserir no sistema né? A pessoa vai, assina um caderno pra até atestar tudo que ela falou online né, a gente ainda tem documento. (Coordenadora A)

Mesmo com o aumento do acesso à internet nos CRAS, o que foi observado nas entrevistas e na observação não participante é que os CRAS no município de Lavras carecem de uma estrutura adequada, ainda mais na conjuntura atual, que acumulam funções e atividades que antes eram de outros órgãos públicos, como as agências do INSS.

De acordo com Testa et al. (2013), que realizou uma pesquisa nos Centros de Referências da Assistência Social (CRAS) da cidade de Porto Alegre, foi verificada da mesma forma a falta de estrutura dos CRAS para o atendimento dos beneficiários do PBF:

Quanto à estrutura disponibilizada pelo poder público para a execução do programa, é possível identificar limitações, iniciando-se pela falta de adequação dos Centros Regionais de Assistência Social em relação ao local de atendimento aos usuários. Foi também citada a falta dos recursos materiais como computadores, acesso à rede de internet e de telefone em alguns locais de atendimento, o que impede o cadastramento das famílias e prejudica o acompanhamento daquelas já cadastradas, além de dificultar os encaminhamentos e articulações com outras políticas e com a rede socioassistencial. (TESTA et al., 2013, p. 1537)

Ao ser perguntada sobre o que ela considera como sendo os principais desafios e sugestões da implementação tanto do PBF quanto do Cadastro Único, a coordenadora B afirma:

Porque o Cadastro Único tem que ter um computador bom, porque se não ele não roda sabe, então nossos equipamentos hoje estão muito defasados. Não, não dá conta, porque se eu tiver duas cadastradoras eu tenho que ter dois computadores porque cada um tem que entrar com seu login né, então esse é um grande desafio! E salas né, porque se eu conseguir outra cadastradora eu não tenho onde colocar, porque na recepção eu não posso, porque não pode fazer entrevista lá na frente né. (Coordenadora B)

No CRAS C, o atendimento é feito na recepção, por uma única cadastradora:

Infelizmente pra mim é a maior falha hoje do Cadastro Único, infelizmente ele ainda é feito na recepção, não por falta de sala porque a gente teve uma sala que a gente poderia colocar, mas por instalação de internet e pôr a gente

não ter outro funcionário pra ficar na recepção. Infelizmente é uma coisa que me incomoda bastante é essa questão de o Cadastro Único ser feito na recepção e não ter sigilo, porque ali na recepção tem as outras pessoas, e tá fazendo um Cadastro Único e outras pessoas ouvindo as informações que você tá passando ali. Então assim, pra mim é uma coisa que me incomoda, eu não concordo né, porque assim, quando você vai fazer o Cadastro Único, você tá expondo a sua vida de uma forma bem íntima mesmo, e aí você tá falando, o outro que tá ali aguardando pra fazer tá ouvindo suas informações. (Coordenadora C)

E a mesma coordenadora fala sobre o principal desafio na implementação do PBF e do cadastro único atualmente, seria a estrutura física:

Eu ainda acho essa parte de estrutura mesmo né, internet, computador, porque a internet nossa é muito fraquinha, as vezes cai o sistema né, essa parte tem que melhorar! E um funcionário só pra isso, com uma sala... (Coordenadora C)

O que se observou, nos últimos quatro anos, tanto nos documentos quanto *in loco*, nos CRAS, é um desgaste, uma degradação dos serviços públicos em geral, e a falta de prioridade dos programas sociais na agenda política. Essa crescente falta de investimentos nos serviços públicos já se traduz no aumento da desigualdade social, como demonstra um estudo feito por Neri (2019), no qual o autor demonstra que, de 2014 a 2019, a desigualdade foi aumentando por 17 trimestres consecutivos, a partir de dados do PNAD (Pesquisa Nacional por Avaliação de Domicílio).

4.2.5 Controle Social e Organização Institucional

O conceito de Controle Social está intimamente ligado ao conceito de cidadania. Para que haja um efetivo controle social do Programa, seria necessário que já estivesse claro que o PBF é um instrumento eficaz no sentido de tornar o indivíduo um cidadão, alguém detentor de deveres, mas também detentor de direitos sociais, como determina a Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 6º.

De acordo com o Manual do Programa Bolsa Família:

o(a) beneficiário(a) do PBF, o(a) usuário(a) do Sistema Único de Assistência Social e todo cidadão do país têm direito de exercer a participação social. A cidadania ativa é a prática efetiva e contínua do exercício dos deveres e direitos civis, políticos e sociais. A sociedade deve ser orientada e incentivada para exercê-la por ser um dos elementos fundamentais da participação social. (BRASIL, 2018, p. 51).

O Manual do Programa Bolsa Família (Brasil, 2018, p. 52) nos informa que o “Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Resolução nº 15, de 5 de junho de 2014, que orienta a organização e o funcionamento dos CMAS como instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.”

De acordo com o Censo Suas 2016 (Brasil, 2017), no ano de 2016, todos os Conselhos Estaduais de Assistência Social atuavam como Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, porém apenas 89,1% dos Conselhos Municipais de Assistência Social atuavam como Instância de Controle do Programa Bolsa Família.

O Município de Lavras ainda não apresenta uma Instância de Controle Social. De acordo com a Consultoria Técnica realizada pelo Observatório de Políticas Públicas e Alfa Pública Consultoria Júnior em Gestão, no Município de Lavras “não foi instituída uma Instância de Controle Social (ICS) do Bolsa Família visando contribuir para sua atuação efetiva.” (BRASIL, 2018, p. 44).

Ao ser perguntado sobre o tema na entrevista, o Secretário de Desenvolvimento Social informou que, para sanar esse problema, foi criado dentro do Conselho Municipal de Assistência Social uma comissão de acompanhamento e de controle do Programa Bolsa Família. Dessa forma, ter um comitê de gestão do PBF no Conselho Municipal de Assistência Social já foi um avanço em relação ao diagnóstico feito pelo observatório de políticas públicas.

O Diálogo entre as coordenadoras dos CRAS e a coordenação do PBF na Secretaria de Desenvolvimento Social existe de forma muito simplificada. Foi informado que existe um grupo no aplicativo de celular WhatsApp, no qual é feita a comunicação. De acordo com a coordenadora A:

Eu penso assim que as informações da gestão do Bolsa Família teriam que chegar pra nós mais rápido, por exemplo, tem algumas coisas que a gente pede como a carteirinha do idoso que só a gestão pode fazer, aí demora, gera um desgaste no usuário. Essa coisa da gente não saber especificamente quais são os nossos beneficiários, de ter uma listagem. (...) A gente não tem (uma listagem), a gente precisava de ter. Eu penso que deve ter um recurso lá que aponte isso né. (...) É, mas seria muito bom saber porque, por exemplo, Nossa Senhora de Lourdes tais pessoas, de tais endereços são beneficiárias do programa Bolsa Família. (...) Agora tá instalando um programa pra nós que a gente vai ter acesso, aí vamos ver, de repente da próxima vez que você voltar aqui eu vou te falar "agora a gente já tem". (Coordenadora A).

Faltam informações nos CRAS sobre a lista dos beneficiários atendidos por cada CRAS, o que as coordenadoras possuem é apenas os nomes dos bairros atendidos. Pela informação da coordenadora A, em breve será instalado um programa operacional que irá permitir esse acesso.

Sobre a organização institucional (articulação federativa), entrevistamos o Secretário de Desenvolvimento Social sobre o tema. Segundo Santos (2019), nesse período de 2019 a articulação federativa entre as secretarias de saúde, educação e desenvolvimento social não apresentava um bom funcionamento. De acordo com a autora:

Uma das atividades considerada mais importante e que apresenta uma enorme deficiência diz respeito a gestão descentralizada, ou seja, a promoção da intersetorialidade para o pleno funcionamento do PBF no município. Além de não haver uma boa articulação entre as áreas de assistência social, saúde e educação, a comunicação entre a gestão do programa e os equipamentos que compõe a rede de assistência social e que lidam diretamente com as famílias, como os CRAS e o CREAS, também é bastante falha. A rede socioassistencial apresenta defeitos na comunicação e, se ela não consegue ser bem articulada, a interlocução com os demais setores também será deficitária. (SANTOS, 2019, p. 115)

De acordo com o Secretário, essa articulação entre as secretarias de saúde, educação e desenvolvimento social melhorou, para o acompanhamento das condicionalidades:

Então, na verdade nós temos duas formas de fiscalização do IGD né, na verdade não é uma fiscalização, é um acompanhamento. Tanto o setor de vigilância socioassistencial no município que acompanha os indicadores, assim como a gestora do Bolsa Família fazem um trabalho articulado junto com as demais secretarias, porque o IGD ele é composto por indicadores da assistência social, que é o acompanhamento de cadastro, a frequência escolar né, da ... frequência e acompanhamento escolar... (...)
Né, uma das condicionalidades por meio da secretaria de educação, que nós temos uma pessoa de referência lá, assim como também acompanhamento da pesagem e vacinação por meio da secretaria de saúde, nós temos também um profissional de referência.

Ao ser perguntado se hoje em dia tem em cada secretaria, tanto de educação quanto de saúde uma coordenadora do Bolsa Família, o Secretário informou que:

Isso, uma pessoa responsável pelos indicadores da condicionalidade do programa Bolsa Família, que todas as duas fazem articulação direta com a gestora do Bolsa Família aqui no município.

No entanto, esse estudo não conseguiu obter muitas informações sobre como está funcionando atualmente essa articulação federativa. Será necessário, em futuras pesquisas, fazer entrevistas com os secretários nas pastas, ou acompanhar o dia a dia nas secretarias.

4.2.6 Recursos Orçamentários – Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

Sobre os recursos orçamentários do Índice de Gestão Descentralizada do Município (IGD-M), o Manual do Programa Bolsa Família informa que podem ser utilizados para:

- Apoiar e aprimorar as ações de inclusão e atualização dos dados das famílias de baixa renda no Cadastro Único, inclusive com a promoção de ações de emissão coletiva de documentos de registro civil, entre outros;
- Garantir a estrutura operacional da gestão municipal com a aquisição de, por exemplo, equipamentos de informática e softwares.
- Aperfeiçoar e/ou viabilizar atividades relacionadas à gestão de condicionalidades e à gestão de benefícios;
- Realizar o acompanhamento familiar dos beneficiários do PBF;
- Promover estratégias de fiscalização do Bolsa Família e do Cadastro Único;
- Implementar ações que visem ao fortalecimento do controle social do Programa no município;
- Melhorar a infraestrutura para atendimento às famílias com a aquisição, por exemplo, de móveis e materiais permanentes e de apoio;
- Realizar atividades de capacitação sobre o PBF e o Cadastro Único;
- Contratar serviços, estudos e consultorias para, por exemplo, sistematizar, analisar e armazenar os dados do PBF (SIGPBF, Sicon, Painel de Indicadores, Cadastro Único etc.) e elaborar fluxos para a organização do atendimento às famílias. (BRASIL, 2018, p. 34)

Ainda de acordo com o Manual do Programa Bolsa Família, “O gestor do PBF e do Cadastro Único no município é responsável pela aplicação dos recursos do IGD-M” (BRASIL, 2018, p. 33). O Município de Lavras apresenta um bom índice, de 0,86 no mês de abril de 2020, de acordo com a consulta feita no site do Programa Bolsa Família do Município de Lavras.

O Secretário de Desenvolvimento Social da prefeitura informa como funciona o acompanhamento do IGD:

Então, na verdade nós temos duas formas de fiscalização do IGD né, na verdade não é uma fiscalização, é um acompanhamento. Tanto o setor de vigilância socioassistencial no município que acompanha os indicadores, assim como a gestora do Bolsa Família fazem um trabalho articulado junto com as demais secretarias, porque o IGD ele é composto por indicadores da assistência social, que é o acompanhamento de cadastro, a frequência escolar né, da ... frequência e acompanhamento escolar... (...) Isso, uma pessoa responsável pelos indicadores da condicionalidade do programa Bolsa Família, que todas as duas fazem articulação direta com a gestora do Bolsa Família aqui no município (SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2020).

Ao ser perguntado sobre a necessidade de uma equipe mínima na Secretaria que realizasse as visitas domiciliares especificamente no Programa Bolsa Família, o Secretário de Desenvolvimento Social informou que não existe na Prefeitura uma equipe para as visitas domiciliares especificamente para o PBF, e que essa função foi repassada para os CRAS. De acordo com ele, o orçamento do PBF, que é repassado através do IGD, não permite o pagamento de recursos humanos:

É porque, por exemplo, com o recurso do Bolsa Família eu não posso pagar folha de pagamento, é um engessamento as vezes do recurso, se eu pudesse pagar profissionais né, por exemplo, pagar uma equipe de referência, um assistente social e um psicólogo pra só visita, aí seria um grande avanço. Então assim, se a gente tivesse um pouco de maleabilidade né, e de flexibilidade na execução desse recurso seria o ideal, eu acho que seria um grande avanço pra gente poder avançar, por exemplo, nesse processo aí de controle aí da questão do Bolsa Família. (Secretário de Desenvolvimento Social).

Todas as coordenadoras dos CRAS enfatizaram a necessidade de uma equipe na Secretaria que realizasse essas visitas domiciliares:

Por exemplo, eu penso que a gestão do Bolsa Família precisaria ter uma equipe técnica pra realizar as visitas.

Na gestão né, porque o Cadastro Único do Bolsa Família ele é um... vamos pensar assim... como se ele fosse a galinha dos ovos de ouro do Sistema Único da Assistência Social.

Então eu penso que precisaria ter uma equipe que fizesse essa vigilância e esse acompanhamento né, e compartilhasse algumas intervenções com a gente né, porque nós temos muita demanda, muitas outras demandas, além de atender essa demanda do Bolsa Família.

Agora, se a gente for estudar mesmo o projeto (Programa Bolsa Família), esse trabalho teria que ser exercido pela equipe técnica do CRAS, só que foi somando-se outras atribuições. Porque aí tem os grupos de convivência, tem o atendimento individual, tem o atendimento familiar, aí vai ficando difícil... Tem as visitas domiciliares. (Coordenadora 1)

Mas o quê que acontece, o programa Bolsa Família ele teria que ter uma equipe técnica pra acompanhamento, porque os técnicos do equipamento do CRAS eles não conseguem acompanhar os beneficiários do programa Bolsa Família e as famílias que procuram o CRAS. (...)

(Teria que haver) Uma equipe técnica do programa Bolsa Família. Hoje nós temos carros, não só do Bolsa Família, mas pra outras visitas, outras demandas! A gente recebe da promotoria, do Conselho Tutelar, geralmente não são só do público do Bolsa Família, é da população em geral. (Coordenadora 2)

Eu acho que falta também que é previsto, uma equipe só do Bolsa Família pra fazer essas visitas. (...) (O PBF), ele é uma parte do Desenvolvimento Social né, do que a gente oferece, e o CRAS quando ele tem visitas a ser feitas de várias coisas né, então de acompanhamento familiar que a gente comentou, de

denúncias né, de busca ativa, entre outras coisas, e fazer essas visitas in loco, pra ver a realidade daquela pessoa do cadastro, a gente tem que ficar misturando o quê que a gente vai fazer, então a gente não faz com uma frequência que seria ideal, vamos dizer assim, a gente faz mais quando recebe denúncias né, ou quando a gente vai fazer uma que já é do nosso acompanhamento e sabe que recebe Bolsa Família, mas seria interessante ter uma equipe pra isso né, porque eu acho que essa verificação é a parte que fica mais falha né, mas eu acho que é um programa muito importante, faz muita diferença... (Coordenadora 4)

Dessa forma, mesmo que as coordenadoras destaquem que os CRAS já estão sobrecarregados com outras funções, e sobre a necessidade de uma equipe para visitas domiciliares dentro da Secretaria de Desenvolvimento Social, o Secretário não vê saídas para contratar esse pessoal especializado, devido ao engessamento do orçamento do Programa. Seria necessária uma mudança na legislação, de acordo com o Secretário.

4.2.7 Serviços e Programas (Qualidade do atendimento)

A categoria de qualidade de atendimento abrange muitas questões, como por exemplo, filas, capacitação de recursos humanos, investimento em infraestrutura, uma articulação entre os entes que trabalham com o programa, a exemplo, no caso do PBF no Município de Lavras, um constante diálogo e aperfeiçoamento entre a coordenação central e a coordenação nos CRAS; ou, em instâncias superiores, entre Governo Federal, Estados e Municípios.

De acordo com Santos (2019), foi realizado em fevereiro de 2018 capacitações no Município de Lavras, pela Profa. Dra. Julia Moretto Amâncio com o apoio do Observatório de Políticas Públicas para a gestora do PBF e Cadastro Único no Município, para o Secretário de Desenvolvimento Social do Município e técnicos dos CRAS e CREAS. Durante o presente estudo, nas entrevistas, as coordenadoras dos CRAS falam sobre reuniões mensais com a coordenação do PBF no município, mas não em capacitações.

No trabalho de campo, observação não participante, foi observado que os CRAS oferecem para as comunidades oficinas de atividades físicas para grupos específicos, como Karatê para crianças e ginástica para a terceira idade, porém não foi verificado outras oficinas de profissionalização e capacitação nos CRAS, que seriam a uma forma de porta de saída do Programa Bolsa Família, com exceção de um CRAS, o CRAS que oferta uma oficina de horta comunitária, como informado pela coordenadora B:

E agora a gente implantou um projeto que chama: "Alimentando Cidadania". Porque como eu te falei no início, aqui tem... a alimentação era uma cesta básica a cada mês... Aí nós percebemos que, e os outros dois meses? Como é que fica? Aí nós fizemos esse projeto, nós vamos fazer um encontro dele amanhã porque através desse projeto a gente entrega uma cesta básica por mês e eles têm que participar de alguma oficina aqui no CRAS, alguém da família tem que tá participando e agora nós vamos fazer hortas residenciais! Então agora quinta-feira a gente vai ter uma apresentação do Ronan, o Ronan ele é uma pessoa que é de referência aqui da horta comunitária e ele vai tá ensinando como plantar horta, e a gente já conseguiu a terra, o adubo e as mudas. Então quinta-feira ele vai tá passando pra eles como que faz, pra eles terem essas hortas residenciais para complementar a cesta básica que tá sendo encaminhada pra eles e eles têm que tá no Cadastro Único. (Coordenadora B)

A coordenadora B fala também sobre a importância de existir a oferta nos CRAS de oficinas de capacitação e renda:

Não tem rotatividade, porque, o quê que acontece, se você tem um beneficiário do Bolsa Família, você consegue inserir ele no mercado de trabalho e a renda dele aumenta, automaticamente ele sai e outra família entra! Então, o quê que a gente tem que fazer dentro do CRAS, a gente tem que ofertar trabalho e renda. (coordenadora B)

A coordenadora D sugere que o valor do Benefício monetário do PBF seja aumentado, para que o maior número possível de famílias sejam atendidas, sem precisarem omitir a renda:

É, a faixa de renda eu acho que poderia aumentar, porque é muito pouco, a pessoa tem que ser quase miserável mesmo pra poder entrar e eu acho que isso faz com que as pessoas mintam né, porque às vezes a pessoa recebe R\$200,00 ela já não entra. (...)

É, e aí assim, aumentar eu acho que isso seria muito interessante, porque na verdade isso movimenta a economia né, é uma garantia que tá prevista na constituição né, de direito social, mas pensando assim friamente, porque os nossos políticos muitas vezes pensam só na economia, isso movimenta a economia né, porque eles são maioria e eles precisam de dinheiro pra comer, pra pagar água, pra pagar luz. (Coordenadora D)

Eiró (2019), da mesma forma, sugere que se aumente a população alvo do Programa elevando-se a linha da pobreza, ou seja, para ser considerado pobre, ao invés de ter uma renda entre 70 e 140 reais, possuir uma renda abaixo do salário mínimo, por exemplo, metade (que hoje está em torno de R\$ 1.045,00 reais), que seria de R\$ 500,00 reais.

Foram verificadas muitas sugestões das coordenadoras dos CRAS, que estão sintetizadas na tabela seguinte:

Tabela 3 - Sugestões de Melhorias para o PBF no âmbito Municipal.

	CRAS 1	CRAS 2	CRAS 3	CRAS 4
Necessidade de Rec. Humanos	SIM	SIM	SIM	SIM
Necessidade de Rec. Físicos		SIM	SIM	SIM
Necessidade de Equipe p Visita Domiciliar	SIM	SIM	SIM	SIM
Elevação da linha da pobreza				SIM
Ter Listagem dos Benef.	SIM			
Ofertar Oficinas de Trabalho		SIM	SIM	

Fonte: Autora.

4.2.8 O Hexágono Sistêmico – Adaptação para o Município de Lavras

Os gargalos do PBF encontrados no município de Lavras foram: falta de um número adequado de recursos humanos, tanto nos CRAS como na Secretaria de Desenvolvimento Social; falta de uma estrutura física adequada nos CRAS; engessamento no recurso orçamentário; qualidade no atendimento, faltando ofertar oficinas de renda e trabalho para as famílias; e, por último, controle social, por parte dos beneficiários. O que se observou, nos últimos quatro anos, tanto nos documentos quanto *in loco*, nos CRAS, é uma crescente falta de investimentos nos serviços públicos em geral, e a falta de prioridade dos programas sociais na agenda política.

Um número suficiente de trabalhadores nos CRAS, com uma remuneração condizente com as funções que exercem, capacitados de forma eficiente e constante nos sistemas operacionais do PBF, é uma condição indispensável para que se corrija todos os demais gargalos, e consiga-se aprimorar o PBF cada vez mais.

4.3 O Mapa de Processos e Resultados do Programa Bolsa Família em Lavras

A ferramenta do Mapa de Processos e Resultados permite analisar o Programa na sua operacionalidade, sendo uma metodologia que dá ênfase às condições e contexto em que o programa social está inserido, e faz a ligação entre o que é necessário (recursos e atividades) para gerar determinado objetivo (resultados e impactos). Desta forma, o presente estudo aplica a metodologia do MaPR para o Programa Bolsa Família no âmbito do Município de Lavras.

Na tabela 4 foram sistematizados, de forma sintética, os recursos, atividades, produtos, resultados e impactos do Programa Bolsa Família no Município de Lavras, ou seja, as etapas de avaliação do Programa. Posteriormente, foram incluídas na mesma tabela as demandas de informações para avaliação de programas, em cada etapa do processo.

A presente análise não tem a pretensão de ser a única interpretação do MaPR, apenas uma das formas de avaliar o Programa, pois acredita-se que, mesmo em relação a mesma metodologia, que é o Mapa de Processos e Resultados, do autor Jannuzzi (2016), outras interpretações podem ser sugeridas.

Como o Programa Bolsa Família já é um programa social consolidado, com quase duas décadas de experimentações na implementação, o MaPR funciona como um plano de avaliação do PBF. Dessa forma, o seu desenho pode ser definido ao se delimitar recursos disponíveis e atividades que já foram realizadas, e até mesmo os resultados e impactos já são conhecidos da discussão acadêmica, pois o tema possui já uma ampla literatura científica.

Os recursos disponíveis são a intersetorialidade do Governo Federal, Estados e Municípios, Recursos Orçamentários destinados ao Programa, equipe multidisciplinar. Já as atividades incluem mapeamento do público alvo no município, capacitação de recursos humanos e criação de sistemas digitais que permitam o cruzamento de dados. Os produtos resultantes são a transferência de renda para as famílias, e transferência de recursos para os municípios, através do índice de gestão descentralizada. Os resultados são as famílias que recebem o benefício, aumento do número de crianças vacinadas, e o aumento do número de crianças matriculadas nas escolas. Por último, os impactos são a quebra do ciclo intergeracional de pobreza e melhorias de vida da população beneficiária (de educação e saúde).

Tabela 4 – Mapa de Processos e Resultados do PBF no Município de Lavras.

RECURSOS	Pesquisas de Avaliação	ATIVIDADES	Pesquisas de Avaliação	PRODUTOS	Pesquisas de Avaliação	RESULTADOS	Pesquisas de Avaliação	IMPACTOS	Pesquisas de Avaliação
Equipe multidisciplinar para a gestão do programa bolsa família	· Compilação bibliográfica e análise documental; · Buscar base de dados sobre o PBF no Município, em dissertações e teses	Mapeamento do Público alvo no Município;	· Levantamento das micro-regiões em Lavras – Identificar as áreas de maior demanda	Transferência de renda para as famílias	· Pesquisa quantitativa (quantidade de famílias atendidas pelo benefício)	Famílias elegíveis atendidas pelo benefício no Município de Lavras;	· Pesquisas de avaliação da implementação - Avaliação da cobertura do programa no Município	Quebra do ciclo intergeracional de pobreza;	· Pesquisas qualitativas com os beneficiários em um intervalo maior de tempo para avaliar se houve mudanças na qualidade de vida da população
Intersetorialidade do Governo Federal, Estadual e Municípios;	· Meta-avaliação do PBF em outros Municípios	Capacitação de Recursos Humanos no Município	· Levantamento dos programas de capacitação dos servidores e avaliações periódicas dos mesmos.	Transferência de recursos para os Municípios através do Índice de Gestão Descentralizada;	· Estudo avaliativo do IGD em Lavras comparado com outros municípios, na região e no país	Cobertura das crianças atendidas nas redes de saúde; Coberturas das vacinas	· Pesquisa por amostragem – quantidade de crianças vacinadas	Melhoria nas condições de saúde das famílias beneficiárias	· Pesquisas qualitativas em intervalo grande de tempo com as famílias beneficiárias · Estudo avaliativo do IDH na região
Recursos Orçamentários destinados ao Programa;	· Análise documental e entrevistas com os servidores	Criação de Sistemas digitais que permitam o cruzamento de dados;	· Mapeamento diagnóstico dos sistemas on line de gestão do PBF			Cobertura das crianças matriculadas nas escolas;	· Pesquisa por amostragem – verificar se a taxa de evasão escolar diminuiu ou aumentou	Melhoria no desempenho escolar das crianças atendidas;	· Pesquisas qualitativas em intervalo grande de tempo com as famílias beneficiárias · Estudo avaliativo do IDH na região
Fluxo Regular de recursos e repasses financeiros entre os entes (GF, GE e M);	· Análise Documental	Articulação/ entre as Secretarias de Desenvolvimento Social, Saúde e Educação	· Entrevistas com os coordenadores do PBF nas Secretarias			Taxa de atualização cadastral			

Fonte: Autora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o início do Programa Bolsa Família, em 2003, até a data de hoje, ainda existem muitas melhorias a serem feitas no Programa. Durante a primeira década da existência do Programa, houve um esforço no sentido de aprimorar o Programa. No entanto, nos últimos quatro anos, o que essa pesquisa observou, tanto *in loco* quanto nos documentos, foi uma crescente desvalorização do Programa em si, e das políticas públicas em geral. Desvalorização essa que já tem reflexos no aumento da desigualdade social, como demonstra o estudo feito por Néri (2019).

Existem dois projetos de Estado antagônicos: um que privilegiava o acesso da população aos bens e serviços, o Estado do Bem Estar Social, e o outro, que quer diminuir ou enxugar os programas sociais com a justificativa de que o Estado tem muitas despesas, e a economia deve ser preservada. O que deve ser enfatizado e defendido é de que investimentos na área social geram renda, e as classes populares, ao terem renda, gastam com o consumo, com aluguéis, com serviços que irão voltar para os cofres públicos, em impostos pagos.

Desde março de 2020, o país, e o mundo todo, vivem uma pandemia, do Covid-19, que mudou muitos aspectos macros e micros da vida cotidiana, como as relações de trabalho, as relações econômicas, e trouxe à agenda política a discussão sobre a Renda Básica de Cidadania. Foi implementado o auxílio emergencial, mesmo inserido nesse contexto de desvalorização dos programas sociais. E esse auxílio emergencial só foi possível ser implementado com a urgência que necessitava graças a toda a estrutura consolidada nacionalmente, tanto do Cadastro Único como do Programa Bolsa Família. Inclusive os beneficiários do PBF e os cidadãos incluídos no Cadastro Único receberam o auxílio emergencial nas primeiras parcelas, e posteriormente foram incluídos os cidadãos que ainda não possuíam o cadastro.

Esse auxílio emergencial é uma experiência que poderá ser aproveitada para futuras discussões sobre a renda básica de cidadania, pois engloba cinco características que devem ser os pilares de uma renda básica: Ser universal, incondicional, que seja um pagamento em dinheiro, que seja regular, como mensal, e, por último, um pagamento individual, sem estar vinculado à unidade familiar.⁷

Os objetivos desta pesquisa foram analisar os gargalos de implementação do PBF no Município de Lavras através da Metodologia do Hexágono Sistêmico, e desenhar o Mapa de Processos e Resultados como um plano de avaliação do PBF. Duas metodologias que são

⁷ Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=AyFJWTxplfQ>

complementares, e que podem ainda ser utilizadas em futuras pesquisas sobre outros programas sociais, ou sobre o próprio PBF.

Com base nesse estudo de caso, do Município de Lavras, em relação aos objetivos do PBF, que são: “I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; V - e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público” (Brasil, 2004), concluímos que os itens I, II e IV e V foram alcançados parcialmente, porém com grande avanço. Já o item III acreditamos que vem sendo negligenciado pelo poder público, ou o desenho do PBF não tenha dado conta da sua complexidade. O objetivo de conseguir a porta de saída para as famílias beneficiadas, que elas sejam de fato emancipadas e consigam se sustentar, é prejudicado quando não existe uma política adequada de ofertas de oficinas de trabalho e renda.

O Programa Bolsa Família é um ótimo exemplo para se estudar a implementação, e de que forma podemos corrigir os gargalos e aprimorar o programa, na medida em que ele acontece. Existe muita literatura científica, bem como muitos estudos que comprovam a eficácia do Programa. Porém ainda existem poucos estudos sobre como a implementação do programa, e de que forma uma constante correção dos gargalos tornaram o programa tão bem sucedido.

Sobre os gargalos do PBF no Município de Lavras, verificou-se que existe uma carência no Município de Lavras de mais recursos humanos, tanto na Secretaria de Desenvolvimento Social, quanto nos CRAS, de equipamentos mais bem estruturados, com computadores adequados e em número suficiente para atender a demanda do público, como também de ofertas nos CRAS de oficinas de trabalho e renda.

O PBF no Município carece ainda de uma significativa participação do público beneficiário nos Conselhos Municipais de Assistência Social, que em muitos municípios faz o papel de instância de controle social do PBF. Como sugestão para futuras pesquisas, a análise das atas do Conselho Municipal de Assistência Social pode dar uma visão clara se o público beneficiário do Programa participa ativamente do Conselho, cobrando as demandas, ou se esse público beneficiário não tem acesso a essas instâncias.

Mais ainda, o governo precisa partir da premissa que o PBF não é esmola para o povo, e investimento na área social gera retorno para os cofres públicos. Falta à sociedade brasileira em sua totalidade assimilar a ideia de cidadania, como um direito, um dever e um meio definitivo para se materializar a utopia de um país verdadeiramente livre, pois enquanto houver

pessoas passando fome ou apenas ganhando o suficiente para a sobrevivência, nenhum cidadão nesse país será verdadeiramente livre.

Tanto as coordenadoras dos CRAS como os funcionários foram muito solícitos nas entrevistas, e forneceram as informações com facilidade. As coordenadoras dos CRAS demonstraram perfeito entendimento da relevância social dos programas, tanto do Cadastro Único quanto do Programa Bolsa Família, na vida das famílias beneficiárias, e do impacto desses programas na sociedade como um todo.

Sem ter a pretensão de esgotar o assunto, esta pesquisa buscou contribuir para os estudos de avaliação de políticas públicas e para o Programa Bolsa Família, ao se discutir a implementação e seus gargalos, como forma de aprimorar tanto o PBF como outros programas sociais.

Existe ainda muito a ser feito. Os governos do Partido dos Trabalhadores não realizaram uma série de medidas estruturais que poderiam ter sido feitas para melhorar ainda mais a vida da população mais carente: implementar de fato a renda básica de cidadania, incluir o Programa Bolsa Família no texto constitucional, realizar a reforma tributária com a taxaçaõ das grandes fortunas, realizar a reforma agrária, realizar reforma política (dos partidos políticos). O programa Bolsa Família ainda pode, e deve, ser muito aprimorado. As políticas públicas devem ser mais valorizadas. O Estado deve garantir, como está na constituição, condições ideais de vida para toda a população. Todos devem ter acesso à saúde, educação e habitação adequada, como está determinado pelo artigo 6º da constituição federal. O PBF foi só o primeiro passo nesse sentido. Ainda há muito caminho a ser percorrido.

REFERÊNCIAS

ALFA PÚBLICA CONSULTORIA JÚNIOR EM GESTÃO; OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Os Desafios da Implementação do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios: entre o Pacto Federativo e as Articulações Intersetoriais.** Consultoria Técnica no Município de Lavras-MG. Lavras. 2018.

AMÂNCIO, J. M. Para além do Neoliberalismo: Os dilemas, ambiguidades e desafios da gestão de políticas sociais através de parcerias entre sociedade civil e Estado. Dissertação, UNICAMP, 2008.

ARRETCHE, M.. **Tendências no estudo sobre avaliação.** In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2009. p. 29-39.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL (ATLAS BRASIL). Perfil Lavras-MG. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/lavras_mg>. Acesso em 19 de maio de 2020.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 1977.

BICHIR, R. M. **O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda.** Novos Estudos, v. 2, n. 87, p. 115-129, jul. 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200007>>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família.** Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (UERJ) - Rio de Janeiro. 2011.

BRASIL. **Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em 10 out. 2019.

_____. **Lei 10.219, de 11 de abril de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em 10 out. 2019.

_____. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.** Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>. Acesso em: 9 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-norma-actualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2020.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social. **Manual de Gestão do Cadastro Único.** Brasília. 3ª edição. 2017.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família.** Brasília. 3ª edição. 2018

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Censo SUAS 2017: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social.** Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Relatório de Programas e Ações do Ministério da Cidadania.** 2019c. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br>>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município.** 2019d. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acesso-a-informacao/carta-de-servicos/avaliacao-e-gestao-da-informacao-e-cadastro-unico/cadastro-unico>>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona/como-funciona>. Acesso em: 10 out. 2019

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. **Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental.** In: ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. CD-ROOM.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília, IPEA, 2013.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 out. 2019

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n.5 2003.

COSTA, S. **Desigualdades, Interdependência e Políticas Sociais no Brasil.** In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro, IPEA, 2019

COUTINHO, D. R. **Capacidades estatais no programa bolsa família: o desafio de consolidação do sistema único de assistência social.** IPEA, Rio de Janeiro, 2013.

DE MARIO, C. G.; LAISNER, R. C.; GRANJA, R. H. **Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política.** O Social em Questão, 2016.

EIRÓ, F. A. **Boa Implementação do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas.** In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro, IPEA, 2019.

ESTRELLA, J; RIBEIRO, L. M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, 2008.

FERRAREZI, E; RUA, M. G. **A implementação do Programa Bolsa Família: formulação em processo.** In: XIMENES, D. A. (Org.) **Implementação de Políticas Públicas - questões sistêmicas, federativas e intersetoriais.** Brasília, ENAP, 2018

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HILL, M. **The public policy process.** 4th ed, Pearson Education Limited, 2005.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IMAS, L. G. M.; RIST, R. C. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations.** The World Bank, Washington DC, 2009.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas.** Campinas: Alínea, 2016.

_____. **A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas.** ENAP, Brasília, 2018.

JANNUZZI, P. M.; PINTO, A. R. **Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do bolsa família.** In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília, IPEA, 2013.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. **Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional.** Economia e sociedade, v. 15, n. 1, p. 79-112, 2006.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, 2013.

LOBATO, L. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas**. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas Públicas: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

LOTTA, G. S. (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília, ENAP, 2019.

LOTTA, G. S.; NUNES, A. C.; CAVALCANTI, S.; FERREIRA, D. D.; BONAT, J. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. In: **Revista do Serviço Público**, vol. 69, n.4. ENAP, Brasília, 2018.

NERI, M. A escalada da desigualdade - Qual foi o Impacto da Crise sobre a Distribuição de Renda e a Pobreza? Rio de Janeiro, RJ – Agosto /2019 – FGV Social. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/desigualdade>>. Acesso em: 10 out. 2019

OLIVEIRA, V. E; COUTO, C. G. **Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas**. In: LOTTA, G. (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília. ENAP, 2019. p. 67 – 98.

OLIVEIRA, V. E. **As fases do processo de políticas públicas em debate**. In: MARCHETTI, Vitor. (Org.) Políticas Públicas em Debate. UFABC, 2013.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. **Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema**. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília. IPEA, 2013.

PARADA, E. L. **Política y Políticas Públicas**. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas Públicas: **Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, p. 67 – 95.

PEÑA, C. R.; PINHEIRO, D. S.; ALBUQUERQUE, P. H. M.; FERNANDES, L. M.. A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2015.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro, IPEA, 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/our-focus.html>>. Acesso em: 10 out. 2019

RAMOS, M. P; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, vol.46, n.5, 2012.

ROCHA, S. **O Programa Bolsa Família: Evolução e efeitos sobre a pobreza. Economia e Sociedade**. Campinas, 2011.

ROSSI, P, H; FREEMAN, H. E; LIPSEY, M, W. **Evaluation: a systematic approach**. 6th ed. Estados Unidos da América, 1998.

RUA, M das G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington, Indes/BID, 1997.

SANTOS, L. S. A Gestão do Programa Bolsa Família no município de Lavras-MG: uma análise baseada nas diretrizes nacionais e na percepção das mulheres beneficiárias do programa. UFLA, Lavras, 2019.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria da Política Pública**. In. SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. P. 21 – 42.

SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SECHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, 2006.

_____. **Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M. MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

TESTA, M. G.; FRONZA, P.; PETRINI, M.; PRATES, J. C. Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2013.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. e. São Paulo: Atlas, 1998.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIROS DE ENTREVISTAS

ENTREVISTA DA GESTORA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

1. Fale um pouco sobre o dia a dia na Secretaria de Desenvolvimento Social, quais são os procedimentos que são realizados diariamente.
2. São feitas capacitações periódicas com a equipe que trabalha no PBF?
3. Como é formada essa equipe? Quantas pessoas e quais as atribuições de cada?
4. Você acha que a quantidade de pessoas trabalhando no PBF em Lavras é suficiente para a demanda do serviço?
5. Quais são as principais ações e atividades que o seu setor realiza?
6. Quantas famílias estão inscritas no Cadastro Único?
7. Destas famílias, quantas são beneficiárias do Programa Bolsa Família?
8. Como o feito o cadastramento? Em quais locais, Secretaria, CRAS? Os entrevistadores utilizam formulários físicos?
9. Como é realizada a busca ativa das famílias para que se cadastrarem no programa?
10. De quanto em quanto tempo ela é efetuada? Qual é a equipe que acompanha este processo?
11. Vocês verificam, mensalmente, quais famílias inscritas no CadÚnico atendem aos critérios do Bolsa Família, no intuito de inseri-las no programa?
12. Na sua opinião, há famílias (no município) que se enquadram no perfil do programa, mas ainda não estão cadastradas? Qual a dificuldade enfrentada para encontrar essas famílias?
13. Na sua opinião, há famílias cadastradas indevidamente no programa (ou seja, que não possui o perfil para participar do programa)? Como vocês atuam diante dessa situação? Há fiscalização? Qual a periodicidade?
14. Qual a periodicidade da revisão cadastral?
15. Quantas famílias estão em situação de bloqueio, suspensão ou de exclusão do programa? Por que elas estão nessa situação? De que forma vocês atuam nesses casos?
16. Quantas famílias já deixaram o programa por iniciativa própria por não se enquadrarem no perfil do programa mais?
17. Há algum procedimento utilizado para verificar a veracidade dos dados cadastrados?

18. A Secretaria realiza encontros com as famílias beneficiárias para rodas de conversas e esclarecimentos de dúvidas em relação ao PBF? Com qual periodicidade? Em quais bairros?
19. Existe um planejamento, que contemple todas as ações, atividades e aquisições a serem financiadas com recursos do IGD-M, estabelecendo uma ordem de prioridade? Fale um pouco sobre esse planejamento, quando é feito, o que é incluído.
20. Os recursos recebidos do IGD-M são aplicados em atividades vinculadas à gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único, seguindo o planejamento citado acima?
21. Já existe/funciona em Lavras uma Instância de Controle Social do PBF?
22. Como é feito o acompanhamento das famílias que descumprem as condicionalidades?
23. Quais procedimentos, na sua opinião, poderiam melhorar a Gestão do Programa Bolsa Família?
24. Quais são os principais desafios encontrados para a gestão e implementação do Bolsa Família?

Sobre Os Conselhos de Assistência Social:

25. A comprovação dos gastos dos recursos do IGD-M é submetida aos respectivos Conselhos de Assistência Social?
26. Como é feito o compartilhamento das informações sobre o funcionamento da administração pública com o Conselho Municipal de Assistência Social?
27. As reuniões do CMAS são divulgadas à população local, destacando o papel e relevância do Conselho? Qual a periodicidade das reuniões e em quais bairros?
28. O credenciamento dos conselheiros do CMAS nos Sistemas do Bolsa Família e do Cadastro Único com perfil consulta é realizado? Com qual frequência?
29. São realizadas capacitações para os Conselheiros do CMAS? Com qual frequência?

Sobre os Sistemas de Gestão

30. É realizado um contato periódico com a Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família através do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF)?
31. Você acessa diariamente o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), e atualiza os dados relativos à gestão anualmente?
32. Você acompanha mensalmente o Sistema de Gestão de Benefícios, para identificar se as famílias cadastradas estão sendo incluídas no PBF?

33. Você acessa o SICON para fazer o acompanhamento das famílias, se descumpriram as condicionalidades, cadastra e avalia os recursos apresentados pelas famílias, monitora o acompanhamento de saúde, etc..?
34. O acesso ao SICON costuma ser compartilhado pelos técnicos do PBF, pelos membros do controle social, por gestores da área de assistência social, pelos técnicos dos CRAS e CREAS, Gestores e técnicos das áreas de saúde e educação?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

ENTREVISTA DAS COORDENADORAS DOS CENTROS DE REFERÊNCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL

Cadastro Único – CadÚnico

1. Quais são as atribuições do CRAS em relação ao CadÚnico?
2. Como é realizada a busca ativa de famílias que se enquadram no perfil do CadÚnico?
3. Quais são as ações realizadas para a identificação das famílias cadastradas que se encaixam no perfil dos programas sociais que compõem o CadÚnico?
4. Como é realizado o cadastro dessas famílias nesses programas?
6. Quais são as ações realizadas para divulgar o perfil das famílias que podem se cadastrar e os possíveis benefícios do cadastro?
7. Como é realizado o preenchimento do CadÚnico?
8. Quais são os profissionais responsáveis por este preenchimento neste CRAS?
9. Qual é a formação requerida do profissional que faz o preenchimento? Há acompanhamento da equipe de referência neste processo?
10. Para o preenchimento do CadÚnico, os profissionais que o fazem recebem algum tipo de treinamento ou formação? De que forma? Com qual periodicidade?
11. O preenchimento do CadÚnico ocorre em que espaço? Há garantia de sigilo nas respostas?
12. Existem ações informativas realizadas para orientar as famílias sobre a importância do fornecimento de informações verídicas no momento do cadastro?

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

1. Quantas famílias estão cadastradas no Programa Bolsa Família neste CRAS?
2. Como é realizada a busca ativa das famílias para que se cadastrarem no programa? De quanto em quanto tempo ela é efetuada? Qual é a equipe que acompanha este processo?
3. Vocês verificam, mensalmente, quais famílias inscritas no CadÚnico atendem aos critérios do Bolsa Família, no intuito de inseri-las no programa?
4. Na sua opinião, há famílias nos bairros em que o CRAS atua que se enquadram no perfil do programa, mas ainda não estão cadastradas? Qual a dificuldade enfrentada

pelo CRAS para encontrar essas famílias?

5. Na sua opinião, há famílias cadastradas indevidamente no programa (ou seja, que não possui o perfil para participar do programa)? Como o CRAS atua nessa situação?
6. Quantas famílias estão em situação de bloqueio, suspensão ou de exclusão do programa? Por que elas estão nessa situação?
7. Como o CRAS atua em casos de descumprimento das condicionalidades exigidas pelo Programa Bolsa Família? Quantas famílias estão nessa situação?
8. Qual é o acompanhamento feito às famílias que recebem o PBF mensalmente? São realizadas atividades específicas com estas famílias no CRAS?
9. As famílias que recebem o PBF neste CRAS são encaminhadas para algum outro serviço dentro ou fora da rede socioassistencial, como saúde, educação, inclusão produtiva, cursos de capacitação etc? Como o CRAS acompanha esses encaminhamentos?
10. De que forma essas famílias que recebem o PBF são inseridas no PAIF? Há ações específicas?
11. Quais são os principais desafios encontrados no CRAS para a gestão e implementação do CadÚnico? E do Bolsa Família?

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

1. Há mecanismos de monitoramento e avaliação do processo de trabalho e dos impactos dos serviços ofertados pelo CRAS?
2. Há avaliações periódicas sobre o alcance dos objetivos pretendidos?
3. Como isso é feito? Qual a periodicidade?
4. De que forma os usuários atendidos por este CRAS participam da gestão do serviço?
5. De que forma você acha que a implementação do Programa Bolsa Família poderia ser aprimorada? Quais são os procedimentos que precisam ser corrigidos?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

ENTREVISTA DO SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PREFEITURA DE LAVRAS

1. Como funciona seu trabalho na Secretaria de Desenvolvimento Social? Quais são as suas funções e atribuições?
2. Quais são os principais desafios para a gestão do Programa Bolsa Família no Município?
3. Em linhas gerais, como funciona o Programa Bolsa Família no Município de Lavras?
4. Fale um pouco sobre o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), qual setor é responsável pelo IGD na Secretaria, qual o número atual do IGD em Lavras, o que pode ser feito para melhorar.
5. Sobre a implementação do Programa Bolsa Família, quais são as suas sugestões para o aprimoramento do Programa?
6. Sobre as visitas domiciliares, existe na Secretaria uma equipe de gestão do PBF? O que é necessário para providenciar essa equipe?
7. Um dos principais problemas relatados tanto nas entrevistas como no trabalho de campo é o uso indevido do valor monetário (má fé dos beneficiários). Quais sugestões você teria para coibir ou melhorar essa situação?
8. O senhor acha que o número de famílias atendidas pelo PBF aumentou ou diminuiu nos últimos quatro anos?
9. Os técnicos, entrevistadores e cadastradores recebem capacitações periódicas? Qual a periodicidade dessas capacitações?

APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Prezado(a) Senhor(a), você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa de forma totalmente voluntária da Universidade Federal de Lavras. Antes de concordar, é importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento. Será garantida, durante todas as fases da pesquisa: sigilo; privacidade; e acesso aos resultados.

I - TÍTULO DO TRABALHO EXPERIMENTAL: RESSIGNIFICANDO A IMPLEMENTAÇÃO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE LAVRAS

Pesquisador(es) responsável(is): Juliana Moreira Magalhães, Gustavo Costa de Souza e Júlia Moretto Amâncio

Cargo/Função: Estudante do Mestrado Profissional em Administração Pública e Professores do Departamento de Administração e Economia (DAE/UFLA)

Instituição/Departamento: UFLA/DAE

Telefone para contato: (35) 98828-1280 e (35) 3829-1129

Local da coleta de dados: Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Lavras, Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAs), e Universidade Federal de Lavras.

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa de forma totalmente voluntária da Universidade Federal de Lavras. • Antes de concordar em participar desta pesquisa, é muito importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento. • Os pesquisadores deverão responder todas as suas dúvidas antes que você se decida a participar. • Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. • Você tem o direito de desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhuma penalidade e sem perder os benefícios aos quais tenha direito, não acarretando qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador.

II - OBJETIVOS

A realização da pesquisa tem como objetivo fazer uma análise da implementação do Programa Bolsa Família, no Município de Lavras.

III – JUSTIFICATIVA

Acreditamos que o Programa Bolsa Família foi e tem sido um importante programa para a redução da desigualdade econômica e social, esse estudo pretende analisar a ferramenta da implementação, se ela é reprodutora da desigualdade, no contexto em questão, ou se, pelo contrário, é uma eficaz solução para a redução das desigualdades.

Para analisar a implementação do Programa Bolsa Família no Município de Lavras, esse estudo fez uma escolha metodológica pelo Mapa de Processos e Resultados, de Jannuzzi (2016), por acreditar que essa ferramenta permite desenhar melhor o programa, em toda a sua complexidade, distinguindo, por exemplo, o que são as entregas, e o que são os resultados esperados do Programa Social. Esse modelo permite realizar uma análise mais operacional do Programa Social, um desenho conceitual das suas fases, em contraponto aos modelos mais teóricos e abstratos de avaliação de Políticas Públicas.

Acredita-se que, ao analisar a implementação do programa, se estará contribuindo ainda mais para consolidar o PBF como uma relevante e necessária Política de Estado.

IV - CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO

Após convenientemente esclarecido pelo pesquisador e ter entendido o que me foi explicado, consinto em participar do presente Projeto de Pesquisa.

Lavras, _____ de _____ de 20____.

Nome (legível) / RG

Assinatura